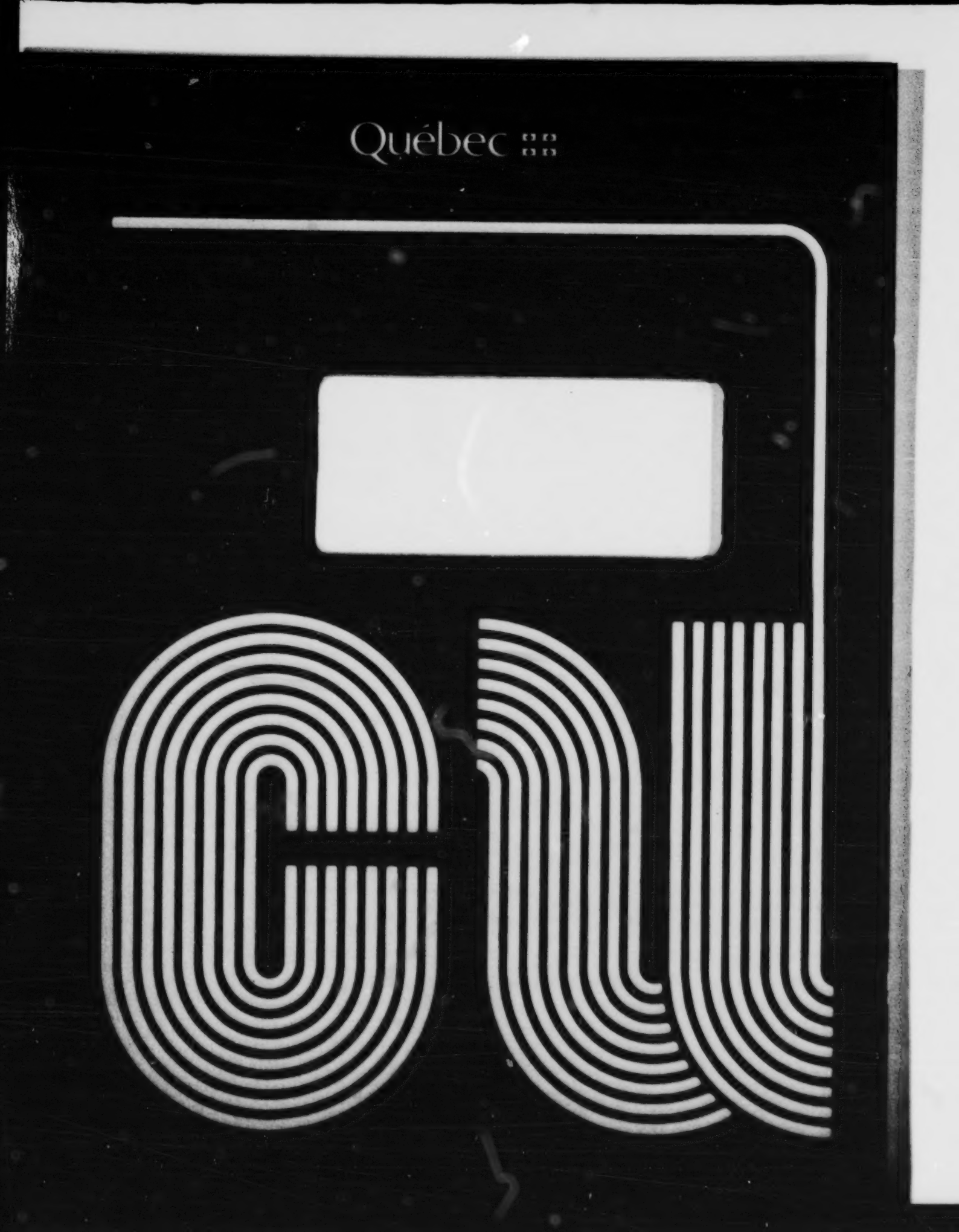
Québec



ÉLÉMENTS D'UNE STRATÉGIE QUÉBÉCOISE
FACE À L'INTERVENTION FÉDÉRALE DANS
LE DOMAINE POST-SECONDAIRE

Avis du Conseil des universités
au Ministre de l'Enseignement
supérieur et de la Science

Code: 2310-0108

Gouvernement du Québec

Dépôt légal: troisième trimestre 1988
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
Avis no 88.2
ISSN: 0709-3985
ISBN: 2-550-19051-3

TABLE DES MATIERES

Introduction 1

I- Les éléments dominants du contexte fédéral provincial 6

II- Les objectifs du Québec face à l'intervention fédérale 14

III- Les éléments d'une stratégie du Québec 19

Conclusion et recommandations 32

Annexe I Mandat de l'étude

Annexe II Organisation de l'étude - Liste des personnes consultées

Annexe III Inventaire des interventions fédérales

Annexe IV Description du contexte canadien

TABLE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

AANB	Acte de l'Amérique du Nord Britannique
ACCC	Association des collèges communautaires du Canada
ACDI	Agence canadienne de développement international
ACPAU	Association canadienne du personnel administratif universitaire
APO QUÉBEC	Centre québécois de recherche sur les applications pédagogiques de l'ordinateur
AUCC	Association des universités et collèges du Canada
BCEI	Bureau canadien de l'éducation internationale
CACP	Caisse d'accroissement des compétences professionnelles
CCFRU	Comité canadien du financement de la recherche dans les universités
CCCR	Comité canadien de la coordination des trois conseils de recherches
CEIC	Commission de l'emploi et de l'immigration
CIDE	Consortium international pour le développement de l'éducation
CMEC	Conseil des ministres de l'éducation du Canada
CNR	Conseil national de recherches
CQIP	Centre québécois pour l'informatisation de la production
CQVB	Centre québécois de valorisation de la biomasse
CRDI	Centre de recherches pour le développement international
CREPUQ	Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec
CRIM	Centre de recherche en informatique de Montréal
CRM	Conseil de recherches médicales
CRSH	Conseil de recherches en sciences humaines

CRSNG	Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie
EPS	Enseignement postsecondaire
FCAR	Fonds pour la formation de chercheurs et l'aide à la recherche
FPE	Financement des programmes établis
LJC	Loi des jeunes contrevenants
LRPI	Loi sur la réadaptation professionnelle des invalides
MEQ	Ministère de l'Éducation du Québec
MESST	Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Science et de la Technologie
PCPE	Programme canadien de prêts aux étudiants
RAPC	Régime d'assistance publique du Canada

INTRODUCTION

La Loi constitutionnelle confie aux provinces le soin de pourvoir à l'éducation de leurs citoyens. Chacune d'entre elles a donc développé au cours des années un système d'enseignement correspondant aux besoins de leur population. Au niveau postsecondaire, qui nous intéresse ici, chacune supporte financièrement un réseau diversifié d'universités et de collèges. Ainsi au Québec, le gouvernement a mis sur pied le réseau des cégeps et contribué au développement du système universitaire. Les collèges et les universités dépendent largement des subsides de l'État. Ils sont tantôt francophones, tantôt anglophones et répartis géographiquement à travers tout le Québec pour répondre aux besoins de formation des citoyens.

Mais l'enseignement supérieur n'intéresse pas que les gouvernements provinciaux. Depuis plusieurs années, le Gouvernement fédéral apporte sa contribution au développement des universités et des collèges du Canada. Il le fait pour de multiples raisons, la plus importante étant sans doute le lien très étroit qui existe entre l'enseignement supérieur et le développement économique et social d'une nation. Cet apport a pris la forme tantôt de versements inconditionnels aux provinces pour qu'elles subviennent aux besoins des établissements, tantôt de subventions pour stimuler certaines activités que le Gouvernement fédéral jugeaient importantes, tantôt de paiements pour s'assurer certains services correspondant à ses besoins. C'est ainsi qu'il a puissamment contribué à développer la recherche universitaire par ses subventions de recherche, et la fréquentation par ses program-

mes de prêts et de bourses. De même les subventions de l'ACDI et du CEIC lui ont permis de s'assurer la collaboration des universités et des collèges pour l'aide à l'étranger et la formation professionnelle de la main-d'oeuvre.

Les interventions fédérales en matière d'enseignement supérieur ont eu de multiples effets positifs. Elles ont contribué au développement d'un système d'enseignement supérieur de qualité partout au pays et fait progresser plus particulièrement certains aspects spécifiques de sa mission comme la recherche et les collaborations internationales. Comme il ne s'agit pas ici d'en faire le bilan détaillé, on ne s'attardera pas sur ces bénéfices, sans pour autant vouloir en minimiser l'importance. Car dans les faits, ne serait-ce que par l'ampleur des crédits en jeu, les interventions fédérales ont constitué un apport majeur au développement de l'enseignement supérieur au Canada en général et au Québec en particulier.

Mais justement parce que ces interventions ont été et continuent d'être importantes, parce qu'elles portent souvent sur des objets précis ou sont faites à des fins bien déterminées, elles sont susceptibles d'avoir des répercussions notables sur le fonctionnement des établissements: introduction de nouvelles priorités, modifications dans l'utilisation des ressources, augmentation des coûts de base, etc. Elles sont aussi susceptibles de compliquer la tâche des gouvernements provinciaux dont c'est la responsabilité de veiller à la bonne marche du système, d'en assurer l'infrastructure de base et la coordination des opérations.

Ces inconvénients risquent d'être particulièrement graves au niveau universitaire. D'une part, la mission des universités revêt un caractère hautement stratégique pour l'avenir d'une société. Il est donc normal que les gouvernements veuillent tirer le meilleur parti des ressources qu'on y retrouve, ce qui peut causer des difficultés ou des problèmes lorsque les perspectives et les priorités des deux ordres de gouvernement ne coincident pas. D'autre part, cette mission est extrêmement vaste et doit en conséquence être assumée par l'ensemble des établissements du réseau universitaire, d'où la nécessité d'une coordination efficace de leurs activités. Une telle coordination, toujours difficile à obtenir vu l'autonomie très large dont disposent les universités et leurs professeurs, repose dans une bonne mesure sur le leadership des gouvernements provinciaux. Elle peut facilement être remise en cause par des interventions trop rigoureuses et mal concertées du Gouvernement fédéral.

On comprend dans ce contexte que les gouvernements successifs du Québec se soient toujours montrés jaloux de leur juridiction en matière d'enseignement supérieur. On comprend aussi que l'évolution constitutionnelle, économique et sociale appelle un nouvel examen de la question. C'est ainsi qu'en juin 1987, le Conseil des universités recevait du Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science, le mandat d'identifier "les attitudes plausibles pour le Québec" face à l'intervention fédérale dans le domaine de l'enseignement postsecondaire. (Le détail du mandat figure en Annexe I.)

Pour réaliser cette étude, le Conseil a effectué un bon nombre de consultations et a mis sur pied un comité d'experts choisis volontairement parmi des personnes combinant une bonne connaissance du sujet et des perspectives différentes voire parfois contradictoires. Cette méthode, qui permettait une contribution riche mais diversifiée à la réflexion, rendait difficile l'obtention de consensus. C'est la raison pour laquelle le présent avis ne doit pas être pris comme le reflet de l'opinion individuelle ou collective des membres du Comité. Il demeure exclusivement imputable au Conseil, qui tient à remercier ces personnes qui ont fourni une contribution intellectuelle indispensable à son cheminement sur la question (leur nom est consigné à l'Annexe II).

Pour élaborer la position exposée dans le présent avis, le Conseil a successivement réalisé un inventaire des interventions fédérales dans le domaine postsecondaire au Québec et une description du contexte canadien de façon à rendre compte de l'ensemble des éléments à prendre en considération dans la définition de l'attitude à adopter par le Québec face au Gouvernement fédéral dans le domaine postsecondaire. Ces deux études font l'objet des Annexes III et IV. Elles font partie intégrante de la démonstration.

Le texte qui suit s'appuie sur ces études pour élaborer une stratégie québécoise en identifiant successivement les éléments dominants du contexte, les objectifs que le Québec doit viser dans le domaine postsecondaire à l'intérieur de ce contexte et les principales composantes de

la stratégie qu'il devrait utiliser pour tirer le meilleur profit de la situation.

Deux réserves se doivent d'être mentionnées pour éclairer le lecteur sur les limites de l'étude. D'une part les données utilisées ont été tirées de différentes sources constituées pour des fins spécifiques par l'une ou l'autre des parties, la documentation statistique est donc rarement neutre et fréquemment discontinue. Ce qui demande une certaine prudence dans l'établissement de diagnostics précis sur l'ampleur et l'évolution des montants financiers impliqués.

D'autre part les différents aspects de la problématique relationnelle entre le Gouvernement fédéral et le Gouvernement québécois ont été analysés avec une approche de généraliste. Le vocabulaire utilisé ne rencontre donc pas toujours le souci de précision linguistique recherché par les différents domaines de spécialisation (langage juridique, langage managériel, langage économique, etc.).

Enfin, l'étude couvre l'ensemble du domaine postsecondaire mais s'attarde avec plus d'intensité sur les domaines et modalités d'interventions les plus significatifs de façon à favoriser le dégagement d'une stratégie à impact réel sur le Québec et sur les relations fédérales-provinciales.

I- LES ÉLÉMENTS DOMINANTS DU CONTEXTE FÉDÉRAL/PROVINCIAL

L'inventaire des interventions fédérales au Canada et au Québec ainsi que l'analyse des différentes composantes de la situation (annexes III et IV) permettent d'attirer l'attention sur les constats suivants.

1° Les interventions fédérales, au Canada et au Québec, dans le domaine de l'enseignement postsecondaire, sont nombreuses et très diversifiées, ce qui permet au Fédéral plusieurs alternatives d'intervention en fonction de l'évolution de la conjoncture politique, économique et éducationnelle. Le graphique no 1 illustre bien ces capacités de diversification qui donnent au Fédéral les moyens d'influencer efficacement et profondément l'évolution de l'enseignement supérieur, qui pourtant ressort largement de la compétence des provinces.

2° Malgré des objectifs de réduction des dépenses publiques, l'investissement effectué par le Gouvernement fédéral dans le domaine postsecondaire, au Canada, n'a pas diminué, comme l'indiquent les chiffres tirés des rapports du Secrétariat d'Etat au Parlement. Diverses mesures ont cependant ralenti sa croissance au cours des dernières années, de sorte que le Québec a reçu moins que ce qu'il attendait (voir à l'annexe III).

Dépenses du Gouvernement fédéral dans le domaine postsecondaire (en millions de dollars)

	(dollars courants)	(dollars constants)
1982-1983	4 311,0	4 311,0
1983-1984	5 034,2	4 817,4
1984-1985	5 504,3	5 073,1
1985-1986	5 861,1	5 177,7
1986-1987	6 075,9*	5 153,4*

* Donnée préliminaire

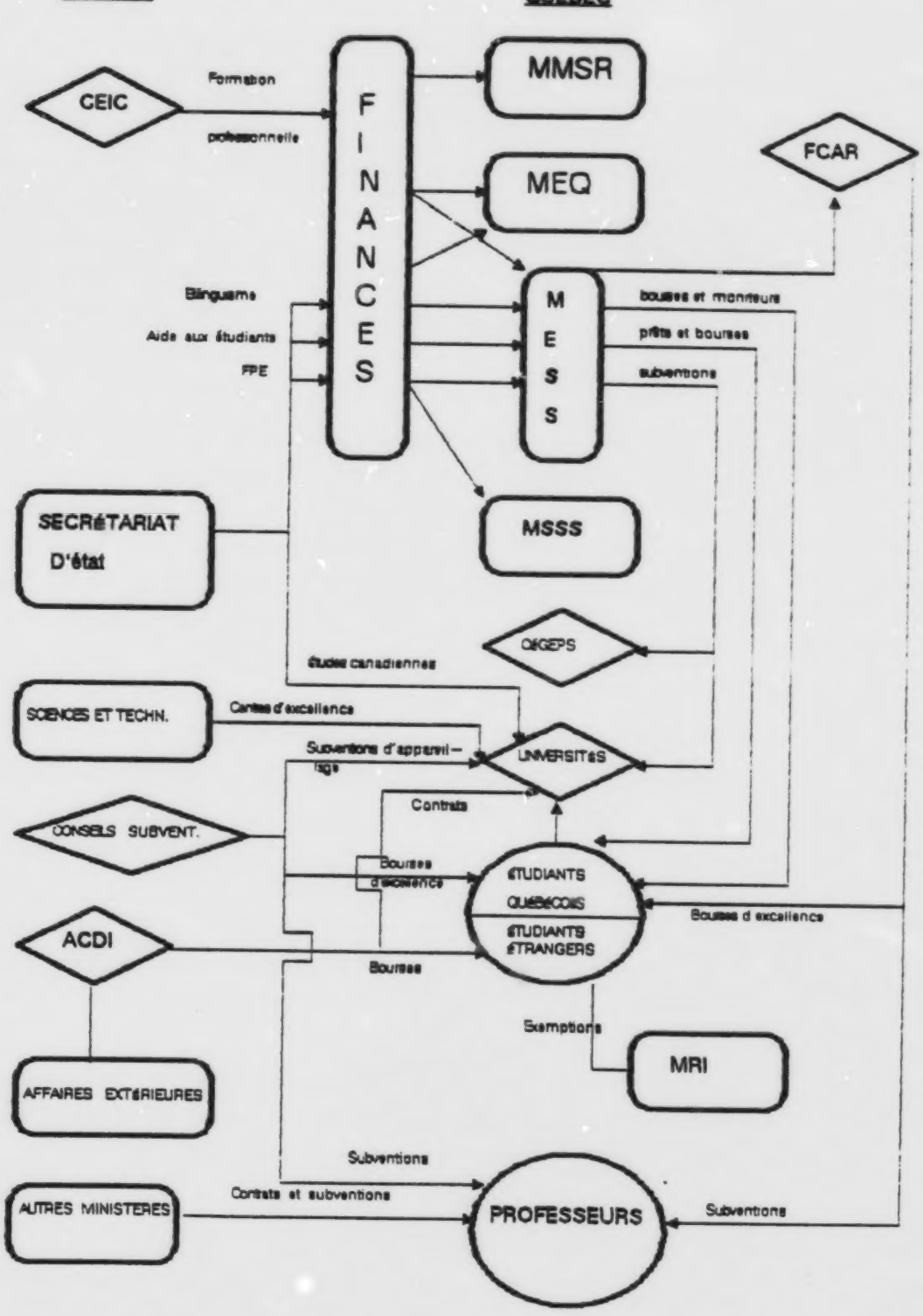
D'autre part, la proportion de ces subsides reçue par le Québec a toujours été significative. En effet, même si on ne calcule que les transferts les plus visibles (FPE, subvention à la recherche, formation professionnelle, bilinguisme et aide financière aux étudiants) la part du Québec dépasse le quart des montants alloués (détail en annexe).

3° Par contre, les modalités de contribution du Fédéral ont évolué vers des formes de plus en plus restrictives: le taux de croissance des programmes conditionnels a en effet été plus rapide que celui du FPE, pendant que le taux de croissance des programmes de transfert aux particuliers était lui aussi plus accentué que les transferts aux gouvernements provinciaux.

Ces constats permettent de dire que le Gouvernement fédéral a tenté ces dernières années de devenir plus structurant dans ses interventions relatives au

GRAPHIQUE 1

LES INTERVENTIONS FÉDÉRALES DANS LE FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT POSTSECONDAIRE = INTERACTIONS ENTRE LES PRINCIPAUX ACTEURS



postsecondaire. Et les manifestations de 1988 permettent aussi d'affirmer qu'il a volontairement recherché une plus grande visibilité politique.

Enfin, la plupart des discours qu'il a tenu pour annoncer ses interventions ont témoigné d'une préoccupation de développement économique et d'une vision réductionniste du rôle de l'enseignement postsecondaire, même si l'objectif est louable puisqu'il s'agit d'améliorer, par tous les moyens, la position du Canada dans la compétition internationale.

4° Si l'article 93 de la Loi constitutionnelle de 1867 établit clairement la compétence des provinces en matière d'éducation, le contexte constitutionnel devient plus flou en ce qui concerne les frontières de la recherche pour lesquelles le partage des compétences reste à préciser. Ces incertitudes limitrophes ont des conséquences importantes puisque le domaine de la recherche constitue un enjeu de taille dans le développement d'une société.

De plus, cette incertitude amène le Fédéral à privilégier les interventions sur le plan de la recherche. Or ces interventions sont le plus souvent hautement conditionnelles (elles sont allouées à des chercheurs pour défrayer une partie des coûts de leurs recherches) et génèrent des frais qui doivent être assumés par l'université à même son budget général. Il y a donc danger d'introduire un déséquilibre dans la répartition des ressources et des

énergies entre les missions universitaires d'enseignement et de recherche.

Les incertitudes quant à l'exercice du droit de dépenser du Fédéral dans des domaines de compétence provinciale viennent encore augmenter la difficulté de baliser les interventions fédérales.

5° Bien qu'une comparaison des objectifs généraux des deux ordres de gouvernement ne permette pas de déduire qu'il y ait incompatibilité d'orientation entre le Québec et le Fédéral au niveau du postsecondaire, il existe une différence de perspective qui peut les amener en contradiction dans l'application de leurs objectifs.

En effet, le Fédéral se situe dans une perspective pan-canadienne dans sa recherche d'une identité culturelle et d'une promotion de l'économie nationale, alors que le Québec cherche avant tout la promotion de sa culture et de son économie en s'appuyant sur le concept de société distincte. Ces deux perspectives ont une influence fondamentale sur l'orientation de l'éducation comme outil de promotion culturelle et de développement économique. Cette caractéristique de société distincte place évidemment le Québec dans une position différente de celle des autres provinces qui peuvent, avec moins de risques culturels, partager les mêmes perspectives que le Fédéral.

6° La connaissance de plus en plus systémique du fonctionnement des sociétés porte les décideurs à prendre en considération les interrelations entre les différents domaines d'activités. Plus particulièrement, il est difficile d'ignorer les interrelations de l'enseignement et de la recherche avec le domaine de l'emploi, de l'économie, des communications, etc.

En conséquence, quelle que soit la rigueur du respect des compétences en matière d'enseignement et de recherche, il est clair que le Fédéral voudra avoir, par le biais de l'économie, du développement technologique, des politiques de main-d'oeuvre, un impact indirect mais décisif sur la structure et le fonctionnement de l'éducation.

7° Globalement enfin, le Québec ne peut empêcher le Gouvernement fédéral d'avoir des alliés dans les corps constitués de la population canadienne. D'une part, les provinces peuvent conjoncturellement appuyer le Fédéral, et la solidarité interprovinciale, sur des dossiers significatifs, reste une illusion si on se réfère à l'histoire et à la dynamique actuelle (cf. à l'Annexe IV relativement au rôle du CMEC, p. 38).

D'autre part, les associations d'universités, de professeurs, d'employés, d'étudiants, d'entreprises, etc., sont portées à étendre leur champ d'action au territoire canadien ce qui les place en position d'interlocuteur privilégié du Fédéral.

Enfin, les bénéficiaires individuels des subsides fédéraux constituent un tissu de support appréciable pour encourager les interventions fédérales directes auprès des particuliers.

Le survol de ces différents éléments contextuels, dont on peut trouver une analyse plus détaillée en Annexe IV, donne une idée de la position relative des provinces, et plus particulièrement du Québec, face aux interventions fédérales.

L'ensemble de la situation permet en effet de constater que malgré un manque de fondement constitutionnel, l'intervention fédérale est solidement arrimée dans la réalité du postsecondaire. Il a plusieurs moyens pour influencer la situation: programmes diversifiés, appuis étendus et ressources importantes à investir dans un système peu régulé.

Face à cette situation, le Québec peut soit adopter une attitude défensive et se retrancher sur ses bases constitutionnelles en contestant la légitimité d'intervention du Gouvernement fédéral, ce qui peut être long, ardu, et finalement peu bénéfique. Ou encore, il peut tenter de retourner la situation en sa faveur en appuyant sa stratégie sur ses atouts que sont sa légitimité directe et son pouvoir d'investisseur majoritaire.

Dans le contexte, la meilleure approche à avoir pour le Québec, c'est d'amener le Gouvernement fédéral à bien

intégrer dans ses objectifs de développement du Canada la notion de société distincte. Puisque la réalité canadienne comprend deux cultures, deux communautés, le développement économique doit tenir compte de cette réalité en visant le développement équilibré de ces deux communautés.

La stratégie à employer par le Québec prend donc son assise sur le concept de société distincte qu'il s'agit de faire reconnaître et promouvoir dans les faits par le Gouvernement fédéral.

Les lignes suivantes tracent les grands axes de cette stratégie en définissant succinctement les objectifs que le Québec doit viser dans ses relations avec le Fédéral et les moyens qu'il doit employer pour les réaliser.

II- LES OBJECTIFS DU QUÉBEC FACE A L'INTERVENTION FÉDÉRALE

Comme province composant la confédération canadienne, le Québec a des préoccupations analogues à n'importe quelle autre province du Canada dans ses relations avec le Fédéral. Ces préoccupations peuvent se traduire dans les objectifs suivants pour le Québec:

1- "Maximiser les retombées fiscales et économiques au Québec" en obtenant globalement le maximum de transfert du Fédéral mais aussi, dans une dynamique concurrentielle, en récupérant la part la plus importante possible pour le Québec.

2- "Veiller à ce que les interventions fédérales soient le plus conformes possible à ses intérêts et à ses priorités", que ces interventions soient d'ordre législatif, réglementaire ou économique, qu'ils prennent la forme de programmes ou d'interventions ponctuelles.

Par ailleurs, comme on l'a vu précédemment, le Québec se considère et veut être considéré comme une société distincte. Ceci implique un certain degré d'autosuffisance et la reconnaissance de son originalité. L'objectif qui en découle se traduit par la volonté de "promouvoir une culture originale", avec tout ce que cela comporte aux plans social, économique et politique... à l'intérieur du Canada et sur le plan international.

Un des éléments moteurs de cette promotion est le système éducatif et bien entendu le système postsecondaire dans la mesure où il fournit à la société québécoise les compétences dont elle a besoin pour progresser sur tous les plans, dans la mesure aussi où il constitue un élément essentiel à l'appropriation et au développement des connaissances et des technologies.

Cet objectif sociétal doit donc être supporté par un ensemble de sous objectifs qui peuvent se résumer, dans le domaine qui nous intéresse, à la volonté suivante: "Développer un système d'enseignement postsecondaire distinct et fort".

Un "système fort", dans cette perspective, est un système qui

- dispense un enseignement de qualité capable de répondre aux besoins de base de la communauté qu'il dessert notamment au niveau de la formation des personnes et du développement des infrastructures et techniques indispensables à l'évolution économique, sociale et culturelle;

- offre à sa population un enseignement de pointe de façon à permettre qu'un pourcentage au moins équivalent à celui des autres pays puisse avoir accès à des études avancées dans la plupart des secteurs;

- permet à ses universités d'effectuer, à niveau équivalent, des échanges avec les universités de qualité dans le monde;

- dispose de centres et d'équipes de recherche suffisants pour supporter des enseignements de qualité et bien distribués en fonction des besoins de la population;

- soit capable de développer des centres de recherche de pointe dans quelques domaines de façon à assurer le rayonnement du Québec dans la complémentarité canadienne et la compétition internationale.

Un "système original", c'est un système qui permet de conserver et de promouvoir l'identité de la société à laquelle il appartient dans un univers ouvert d'échanges de personnes, d'idées et de connaissances.

Par rapport à cette définition, le Québec doit, contrairement aux sociétés anglophones qui l'entourent, gérer une réalité où les objectifs et les conditions de réalisation sont plus exigeants puisqu'ils ne se limitent pas à des impératifs économiques.

En effet, il doit à la fois rencontrer des objectifs de survie et de promotion d'une culture différente de ses voisins, mais en plus, assurer un développement équivalent de sa communauté, sans pouvoir bénéficier pour une large partie d'entre elle de la mobilité continentale et d'un accès aussi facile aux ressources de ses voisins, à cause de la différence linguistique.

Le contexte oblige son système éducatif à être à toutes fins utiles autosuffisant pour la formation de base, et à transmettre et à faire progresser des connaissances et des approches spécifiques.

Le Québec se trouve donc dans une situation particulière, par rapport aux autres provinces canadiennes, en ce qui concerne son système d'enseignement postsecondaire. Le développement d'un système d'enseignement postsecondaire distinct et fort pose ici des défis spécifiques et des exigences particulières, qui demandent un traitement spécial.

Pour aider le Québec à rencontrer cet objectif, les subsides fédéraux sont indispensables. La maximisation des transferts à cette fin vers le Québec suppose que le Fédéral reconnaisse concrètement la société distincte, accepte le biculturalisme comme une richesse et participe à sa promotion par la voie d'investissements différenciés.

On se doute qu'il y a une grande distance entre une reconnaissance politique, voire même constitutionnelle, de ce concept de société distincte et sa traduction concrète dans les faits par des actes financiers et administratifs. C'est pourtant là-dessus que la stratégie du Québec doit se concentrer.

Les pages suivantes donnent un aperçu des principales conditions à mettre en place pour que le Québec puisse influencer la distribution des pouvoirs et amener le

Gouvernement fédéral à traduire dans ses actes gouvernementaux une volonté de promotion de "la société distincte" dans un Canada biculturel.

III- LES ÉLÉMENTS D'UNE STRATÉGIE DU QUÉBEC

Pour réaliser ses objectifs de société distincte dans le contexte énoncé plus haut, la stratégie du Québec devrait s'appuyer sur cinq grands axes.

1- Le Québec, soutenu par des objectifs légitimes en matière d'éducation postsecondaire et par ses compétences constitutionnelles, doit demeurer le maître d'oeuvre du développement du réseau collégial et universitaire d'enseignement et de recherche.

En effet, si on garde à l'esprit la différence de perspective du Fédéral et du Québec dans le développement de l'enseignement et de la recherche, il est indispensable que ce soit le Québec qui décide, et non le Fédéral, du mode de développement de l'enseignement et de la recherche dans le postsecondaire, pour rencontrer son objectif de promouvoir son originalité.

Cela signifie qu'il ne doit pas permettre au Fédéral d'intervenir directement dans la gestion et le développement de ce réseau. Ainsi, il ne doit pas tolérer que le Gouvernement fédéral intervienne dans l'organisation et le développement des infrastructures d'enseignement et de recherche, qu'il alloue de façon inconditionnelle des ressources aux établissements du réseau, qu'il établisse de son propre chef des priorités de développement pour le système d'enseignement supérieur. Tel n'a pas toujours été

le cas dans le passé, le Fédéral étant intervenu ou ayant voulu le faire pour fixer des priorités, pour développer des infrastructures, surtout en matière de recherche, ou même pour allouer des subventions de fonctionnement aux universités. L'analyse précédente montre que ces velléités sont toujours présentes. Aussi, le Québec doit-il se montrer vigilant.

Ces tentations risquent cependant d'être moins fortes ou d'avoir moins de conséquences si le Québec exerce un leadership réel sur l'évolution du réseau. Cela suppose en tout premier lieu qu'il dispose d'une politique claire de développement de son système d'enseignement postsecondaire comportant des orientations et des objectifs prioritaires, de même que des moyens adéquats et appropriés, en particulier sur le plan du financement, à la poursuite de ses fins ... Cela suppose aussi qu'il se dote des moyens nécessaires pour, le cas échéant, faire respecter ses juridictions, comme il l'a d'ailleurs déjà fait pour les investissements (Cf. à l'Annexe III, p. 42).

2- Cependant, l'analyse du contexte montre:

- qu'il est illusoire de compter sur un partage de compétence, même clair, pour empêcher le Fédéral d'intervenir dans le domaine du postsecondaire par le biais de ses propres compétences en matière d'économie, de main-d'oeuvre, de développement technologique, etc.;

- et que par ailleurs, le Québec a intérêt à s'ouvrir à un environnement plus large pour bénéficier des innovations et des développements opérés dans l'ensemble de la communauté internationale.

Dans cette perspective, le Québec doit pouvoir accroître son influence sur la définition des objectifs fédéraux à incidence sur le postsecondaire et sur le choix des moyens d'action, et intensifier ses échanges avec les autres milieux par-delà les barrières linguistiques.

Compte tenu de l'importance de l'enseignement postsecondaire pour le développement économique des sociétés, il est évident que le Gouvernement fédéral ne peut l'ignorer dans une stratégie globale visant à faire du Canada une société moderne et compétitive sur le plan international. Il dispose déjà d'ailleurs de toute une panoplie de moyens pour tirer parti de son potentiel et le sensibiliser à ses préoccupations. Ces moyens peuvent cependant avoir des répercussions importantes sur le fonctionnement du réseau d'établissements et amener même des réorientations et des restructurations. Ils peuvent en outre accentuer des écarts ou susciter des développements inégaux. C'est pourquoi il est essentiel que le Québec soit entendu clairement et fortement lors de la mise au point de politiques fédérales à incidence sur le postsecondaire.

A ce sujet, il est particulièrement important que la recherche d'une complémentarité pancanadienne tienne compte de la spécificité du Québec et des obligations que lui impose le maintien d'une culture originale au sein de la Confédération canadienne. Pour qu'elle soit viable et constitue autre chose qu'une curiosité folklorique, cette culture doit être ouverte au monde, à l'évolution des idées et des techniques, et s'appuyer sur une économie dynamique et sur des institutions solides qui lui permettent de progresser en assimilant les apports extérieurs. Cela exige, entre autres, que le Québec maintienne un système d'enseignement supérieur largement autosuffisant. Il pourra ainsi, par l'enseignement former les compétences dont il a besoin, et, par la recherche s'approprier les développements du savoir et des techniques et apporter lui-même sa juste part à ces développements. On sait en effet que de plus en plus c'est là le prix à payer pour participer aux progrès scientifiques et technologiques.

Les interventions fédérales doivent tenir compte de cette dimension de la réalité canadienne, et cela tout particulièrement sur le plan de la recherche, où le Québec se doit de maintenir une gamme suffisamment étendue d'activités de haut calibre. Dans ce contexte, il est important qu'il obtienne du Gouvernement fédéral le support approprié pour le développement des secteurs de pointe qui ont émergé au sein de ses universités ou qui figurent dans ses priorités.

Il ne s'agit pas ici de suggérer le développement en vase clos d'un secteur de recherche purement québécois. Bien au contraire, le Conseil souhaite la plus grande ouverture possible. Mais pour qu'il en soit ainsi, il est essentiel que le Québec dispose d'une solide base de recherche, qui lui permette des échanges fructueux et réciproques avec le reste du Canada. A cette condition, les interventions fédérales en matière de recherche présenteront un intérêt réel pour le Québec.

Le Conseil a déjà, dans le passé, souligné l'intérêt des concours des organismes subventionnaires fédéraux qui permettent aux chercheurs québécois de faire leurs preuves dans un environnement plus large[1]. Dans le futur, compte tenu du coût et des ressources nécessaires au développement de secteurs de pointe, le Québec ne pourra que bénéficier d'appartenir à une communauté plus large capable de développer une gamme plus étendue de centres d'excellence, pourvu cependant qu'il obtienne une part suffisante des investissements fédéraux et que s'intensifient les échanges avec les autres provinces. Ces échanges pourraient d'ailleurs contribuer au maintien, dans le réseau des universités québécoises, d'une compétence minimale dans des secteurs de recherche que le Fédéral n'a pas contribué à développer au Québec pour des raisons d'optimisation pancanadienne.

---

1 Voir à ce sujet les avis 83.28 et 83.29 du Conseil des universités.

Le maintien d'un niveau minimal de qualité dans tous les domaines d'enseignement et de recherche, le développement de secteurs de pointe et la participation du Québec dans les projets canadiens, nécessitent un haut niveau d'investissement dans le post-secondaire. C'est le prix à payer pour le maintien et la promotion d'une société distincte, c'est aussi la condition essentielle à faire reconnaître par le Fédéral s'il prétend vouloir représenter une société bilingue où les deux cultures sont jugées aussi importantes l'une que l'autre dans le développement "national" malgré une disproportion de contexte à travers le continent nord-américain.

3- Pour pouvoir influencer les politiques fédérales, il est indispensable que s'établisse avec le Gouvernement fédéral un nouveau dialogue, ce qui implique un nouveau contexte relationnel. Deux conditions sont nécessaires pour que ce nouveau dialogue puisse s'établir.

La première est que le Fédéral accepte d'échanger sur ses concepts et ses stratégies avec les provinces avant de soumettre ses projets au Parlement canadien de façon à ce que la latitude de négociation ne soit pas limitée a priori. Il ne faudrait pas en effet que le Gouvernement fédéral prenant prétexte de la souveraineté du Parlement, refuse d'échanger avec les provinces et les mette devant des faits accomplis. Dans un domaine qui ressort fondamentalement de la juridiction des provinces, il

devrait aller de soi que le Fédéral discute avec elles de ses intentions et de ses projets avant de les mettre à exécution. Il serait d'ailleurs souhaitable, et le Québec devrait en faire la demande, que le Fédéral soit toujours représenté par le même interlocuteur au cours de ces discussions. Cet interlocuteur serait mieux à même de saisir les aspects multiples de l'enseignement supérieur et de tempérer les visions réductionnistes des ministères sectoriels. Le dialogue entre les deux paliers de gouvernement aurait alors toutes les chances d'être fructueux, s'il est engagé en toute bonne foi.

La seconde est que le Gouvernement fédéral tienne compte, quand il se pose en arbitre entre les provinces, des particularités du Québec en tant que société distincte et qu'il ait la volonté administrative d'opérationnaliser ses déclarations politiques.

Du côté du Québec, il faut reconnaître que le pouvoir ne s'exerce pas par l'absence sauf s'il s'agit d'une tactique très temporaire. Pour infléchir les orientations fédérales, le Québec, et surtout le Gouvernement québécois, doit aussi <u>investir les centres de décision fédéraux</u> par une présence politique et administrative. Nominations dans les postes clés, présence aux commissions parlementaires, nominations dans les organismes conseil, contacts fréquents avec les cabinets politiques, etc.

Ce qui peut paraître incohérent dans un contexte où on ne reconnaît pas la légitimité d'une confédération devient indispensable dans le contexte contraire. C'est une façon de s'assurer que le pouvoir fédéral est ajusté aux besoins de la Province et limité à son champ de compétence, qu'il se rappelle ses engagements sur la notion de société distincte et qu'il les opérationnalise.

4- Pour modifier le contexte relationnel, le Québec doit se constituer des alliés à l'interne et au Canada.

La première démarche qu'il a à faire est de reconstituer un minimum de cohésion au niveau de la province sur ses objectifs. Ses partenaires tout désignés, les établissements, doivent être suffisamment en accord avec la politique éducationnelle québécoise et la politique de financement pour se faire le porte parole de l'une et adopter une attitude plus indépendante et conditionnelle face à l'intervention fédérale.

Les groupes socio-économiques doivent aussi faire partie de ce consensus dans la mesure où ils peuvent infléchir, au niveau québécois comme sur la scène canadienne, les politiques éducationnelles. En ce sens, le renforcement du lien université-industrie et de l'implication des agents socio-économiques dans les institutions conseil et décisionnelles québécoises est à encourager par tous les moyens.

D'autre part, une sensibilisation forte des associations pancanadiennes aux intérêts du Québec ne peut être totalement inefficace. Il faut en effet prendre en considération que certaines associations ont déjà un chapitre québécois et que d'autres pourraient être sensibilisées à la situation particulière de leurs membres québécois.

Enfin, les principaux alliés potentiels sur le plan canadien sont les autres provinces. Même si l'analyse située en Annexe IV donne une idée assez pessimiste des possibilités de dégager des consensus interprovinciaux au CMEC ou ailleurs, il ne faut surtout pas négliger l'importance des rencontres avec les provinces. Car si le Québec a peu d'intérêt, sur la plupart des grands thèmes, à fonctionner par négociation multilatérale, par contre, des alliances conjoncturelles sur des dossiers d'intérêt commun, ou des pratiques de "give and take", peuvent lui permettre de faire progresser sa stratégie vis-à-vis du Fédéral.

A titre d'exemple, les dossiers des langues officielles et du FPE peuvent, avec intérêt, générer des alliances avec les autres provinces puisqu'il s'agit d'obtenir le maximum de transfert dans des programmes peu conditionnels.

5- Étant donné la multiplicité et la variété des interventions fédérales, le Québec doit se développer une stratégie modulaire, c'est-à-dire à la fois spécifique à chaque dossier et intégrée dans une stratégie

d'ensemble. L'objectif est de pouvoir à la fois maintenir une cohérence d'ensemble reliée à la notion de société distincte, et de pouvoir rapidement et efficacement s'adapter à l'évolution de la stratégie fédérale.

A titre d'exemple, actuellement le FPE se prête à une stratégie de maximisation des transferts fédéraux. C'est le seul mode de financement qui convient à la préoccupation de latitude du Gouvernement du Québec et en ce sens aucun recul ne doit être négocié sur ce chapitre.

Pour ce qui est du dossier de l'aide financière aux étudiants, le Québec doit à la fois voir à maximiser les sommes versées en vertu de "l'opting out", mais il doit en outre s'assurer que l'évolution du système canadien, en termes structurels, ne vienne pas créer des pressions non désirées sur son propre système; ce qui suppose un suivi régulier de l'évolution des deux régimes.

Le domaine de la recherche est plus complexe. Le versement direct de subventions aux particuliers, présentent des avantages indéniables, il faut donc l'encourager en prenant les moyens pour que le Québec obtienne sa juste part des subventions et des contrats du Gouvernement fédéral. Mais en même temps, le Gouvernement québécois doit veiller à ce qu'aucun investissement fédéral majeur ne vienne structurer sans son accord son réseau, comme cela est prévu dans la Loi sur le ministère des Relations

internationales (article 21) et dans la Loi sur le ministère du Conseil exécutif (articles 3.07 à 3.12)[2], et il doit amener le Fédéral à tenir compte de ses orientations en matière de création de centres de recherche et de développement de zones d'expertise de pointe. Dans ce domaine, la recherche d'un maximum d'investissement au Québec doit donc faire appel aux incitations et aux pressions requises pour que le Québec obtienne sa juste part des crédits disponibles, ce qui est loin d'être toujours le cas comme le démontre le peu de contrats qu'il reçoit, et s'accompagner d'une participation décisive du Québec aux choix des secteurs, lieux et modalités d'investissement.

Pour ce qui est du domaine des activités internationales en éducation (ACDI), la stratégie doit viser à impliquer le Québec dans la prise de décisions qui, d'une part, draînent d'importantes ressources et d'autre part, se situent dans un domaine où le Québec revendique, comme société distincte, le droit d'établir ses propres liens avec des communautés de même origine linguistique.

---

2 Les règlements adoptés dans le cadre de ces lois précisent que l'accord du gouvernement québécois est requis pour tout investissement dépassant 500 000, $. Les investissements et les équipements dépassant cette valeur sont ici qualifiés de majeurs.

Les subventions directes du Gouvernement fédéral aux universités québécoises pour financer des équipements majeurs (au sens défini précédemment), ne doivent pas être encouragées aveuglément. Comme dans le cas plus général des investissements, il est indispensable que leur acceptation ne puisse se faire sans l'accord préalable du gouvernement du Québec, comme par ailleurs cela est déjà prévu dans les deux lois déjà mentionnées.

Enfin, pour le domaine de la formation professionnelle qui a donné lieu à des interventions unilatérales du Fédéral, il est particulièrement important que le Québec poursuive la double stratégie de maximisation de l'investissement fédéral en même temps qu'une participation plus concrète à la définition de politiques qui viennent directement agir sur sa vie économique par leur effet sur le marché de l'emploi.

Dans un contexte où on peut observer les tendances de plus en plus structurantes du Fédéral, les stratégies actuelles doivent concourir à influencer la décision fédérale dans les secteurs conditionnels sans accepter de diminution des montants versés dans les secteurs inconditionnels.

À titre d'exemple, il est donc plus opportun d'intervenir a priori dans les décisions d'investissement du Gouvernement fédéral et de veiller à ce que le FPE s'accroisse en proportion de l'augmentation des frais indirects de recherche qui pourra en

résulter, que de négocier la prise en charge explicite de ces frais par le Fédéral à l'extérieur du FPE.

Ces stratégies sont conjoncturelles et doivent être réajustées au fur et à mesure de l'évolution des politiques fédérales en se rappelant que les objectifs fédéraux sont clairs et simples: "maximiser le développement économique dans une société à la recherche de son identité" alors que les objectifs du Québec sont plus délicats et complexes vis-à-vis de l'enseignement postsecondaire et la recherche.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'étude présente a fait ressortir l'intérêt marqué du Gouvernement fédéral pour l'enseignement supérieur, que traduisent fort bien ses interventions nombreuses et variées et ses investissements importants. De relativement inconditionnels à l'origine, ces investissements ont eu tendance à devenir de plus en plus focalisés, le Fédéral cherchant à tirer parti des ressources universitaires et collégiales pour promouvoir ses propres fins.

Pourtant, selon la Constitution canadienne, l'enseignement supérieur est de juridiction provinciale. Et de fait, le Québec s'est souvent retranché derrière sa légitimité constitutionnelle pour contrer des interventions fédérales ou en limiter la portée. Son attitude a donc été jusqu'à maintenant essentiellement réactive et axée sur la défense de ses droits. Une telle attitude est-elle encore rentable?

La réponse à cette question n'est pas simple. D'une part, les enjeux sont très importants pour le Québec, puisque l'enseignement supérieur constitue un instrument majeur, vital même, de promotion de son originalité culturelle, de sa "société distincte". Mais d'autre part, il est tout aussi certain qu'un réseau fort de collèges et d'universités constitue un élément essentiel de développement d'une société moderne et compétitive sur le plan international. On peut donc comprendre l'intérêt du Gouvernement canadien, en même temps que les réticences du Québec à accepter des interventions susceptibles

d'affaiblir sa juridiction, sans qu'il soit assuré d'y gagner au change.

Pourtant le Conseil est d'avis qu'une attitude essentiellement réactive et défensive est de moins en moins adaptée aux besoins du Québec. Dans le contexte du monde d'aujourd'hui, il est certain que le Gouvernement fédéral continuera de s'intéresser à l'enseignement postsecondaire et qu'il voudra tirer parti du potentiel de progrès qu'il représente. De plus, dans bien des cas, le Québec trouve profit à ce que ses universités et ses collèges fassent partie d'un ensemble plus large. Enfin, sur plusieurs points les objectifs fédéraux recoupent les objectifs provinciaux. Tout cela milite en faveur d'un dialogue suivi entre les deux gouvernements pour que le Québec tire le meilleur profit des interventions du Gouvernement fédéral en le sensibilisant à ses préoccupations, en participant à la définition de ses programmes et même, le cas échéant, en collaborant à leurs réalisations. Pour qu'un tel dialogue soit fructueux, il serait hautement souhaitable qu'il s'établisse entre deux interlocuteurs bien identifiés responsables de l'ensemble des dossiers touchant l'enseignement supérieur au niveau de chacun des gouvernements. C'est déjà le cas au Québec avec le ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science; il devrait en être de même au Fédéral. En conséquence

Recommandation 1

le Conseil des universités recommande au Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science:

> "d'établir un dialogue suivi avec le Gouvernement fédéral sur les questions touchant à l'enseignement postsecondaire et de chercher à obtenir que le Gouvernement fédéral désigne un interlocuteur unique pour en traiter avec les provinces."[3]

En s'engageant dans ce dialogue, le Québec doit cependant adopter un certain nombre de prémisses fermes qui constitueront le cadre de ses discussions. Ainsi le Québec doit réaffirmer clairement qu'il entend demeurer le maître d'oeuvre du développement du système d'enseignement secondaire et qu'il n'acceptera pas que le Gouvernement fédéral intervienne sans son accord pour le structurer ou le développer. C'est dire que les initiatives majeures susceptibles de conduire à des ajouts importants de ressources, d'entraîner des réorientations des activités ou d'avoir des impacts durables sur les coûts de fonctionnement des universités, devraient le cas échéant se faire en concertation et avec l'accord du Gouvernement du Québec. Autrement de telles initiatives pourraient mettre en danger les efforts de planification et de coordination de l'enseignement supérieur réalisés sous l'égide du ministre de l'Enseignement supérieur dont c'est la responsabilité. Le Québec dispose à cette fin d'outils tels que l'article 21 de la Loi sur le ministère des Relations internationales et les articles 3.7 à 3.12 de la Loi sur le ministère du Conseil exécutif; il ne

---

3 Cette recommandation est évidemment faite dans la perspective de la recherche d'un dialogue constructif. Si tel ne devait pas être le cas, l'interlocuteur fédéral pourrait s'avérer un adversaire plus redoutable pour les provinces que des interlocuteurs multiples.

doit pas hésiter à s'en servir, voire à les étendre si nécessaire. Il doit surtout, lorsque la situation l'exige, développer des mécanismes susceptibles de lui permettre de canaliser les interventions envisagées pour qu'elles soient compatibles avec ses priorités. Il a utilisé avec profit cette approche en 1984 dans le cas du programme des "Centres de spécialisation". L'important est ici que le Québec conserve son emprise sur le développement du système d'enseignement supérieur. Les enjeux sont trop sérieux pour l'avenir de la société québécoise pour que des compromis soient possibles. En conséquence,

Recommandation 2

le Conseil des universités recommande au Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science:

> "de prendre tous les moyens requis pour faire respecter sa juridiction sur le <u>développement</u> du système québécois d'enseignement supérieur".

Le fait que le Québec constitue une société distincte dans l'ensemble canadien est de plus en plus reconnue et acceptée. Dans les faits, cela oblige le Québec à maintenir un système d'enseignement postsecondaire original, largement autosuffisant et capable de contribuer à la survie et à l'épanouissement de sa culture propre. Cette dimension le distingue des autres provinces canadiennes. Le Conseil estime que cela devrait constituer une pierre d'assise dans les discussions avec le Fédéral. Le Québec devrait toujours veiller à ce que cette dimension soit bien prise en compte dans l'élaboration des programmes fédéraux, de façon à ce que des mécanismes en apparence

objectifs ne viennent pas affaiblir la position du Québec. En matière de recherche par exemple, des subventions attribuées sur une base purement compétitive ont des effets heureux sur la qualité des activités, mais elles peuvent défavoriser, voire creuser l'écart entre les provinces, si les besoins de développement ne sont jamais pris en compte. Inversement, il ne faudrait jamais que les subventions que verse le Québec pour soutenir ou développer certaines activités amènent le Fédéral à refuser ou à diminuer son appui financier. De même en matière de relations internationales, le Québec occupe une position particulière par rapport au monde francophone, qu'il convient de faire reconnaître. C'est pourquoi

Recommandation 3

le Conseil des universités recommande au Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science:

> "d'insister dans ses discussions avec le Gouvernement fédéral, sur la spécificité de la société distincte dans l'ensemble canadien, et sur la nécessité d'en tenir compte dans les programmes touchant l'enseignement supérieur".

En bref, ce que le Conseil recommande au Ministre c'est de rechercher un dialogue constructif avec le Gouvernement fédéral sur les questions touchant l'enseignement supérieur, à partir de quelques prémisses fermes. Pour que ce dialogue soit fructueux, que l'influence du Québec soit réelle, il faut cependant que le Ministre se dote des moyens appropriés. En tout premier lieu, il se doit de suivre attentivement les intentions du Gouvernement fédéral de façon à pouvoir intervenir rapidement lorsque

nécessaire. Ce suivi n'est pas simple à réaliser, les interventions fédérales en matière d'enseignement post-secondaire pouvant actuellement originer de plusieurs ministères. Comme on l'a déjà recommandé, il serait plus simple et plus fructueux, vu la complexité du domaine, qu'un seul interlocuteur soit responsable de l'ensemble du dossier. Mais en attendant, si le Québec veut exercer une influence réelle sur les interventions fédérales, il se doit d'en être informé dès le premier stade de leur élaboration.

Ce seul suivi n'est cependant pas suffisant. Le Québec doit en outre bien analyser chacun des projets, se définir une stratégie adaptée à chaque situation et discuter à partir de dossiers bien étoffés. C'est d'ailleurs le plus souvent de cette façon que le Québec a réussi à faire reconnaître ses droits et ses obligations. Le nouveau contexte créé par la reconnaissance de la société distincte lui donne certes des arguments supplémentaires vis-à-vis du Fédéral, mais il n'y a pas de doute que la traduction de cette notion dans les faits requerra des discussions ardues qu'il faudra bien préparer.

Enfin et surtout, le Gouvernement du Québec aura besoin d'appuis pour faire prévaloir ses arguments. Il devrait donc dès maintenant les rechercher tant à l'intérieur du système d'enseignement qu'ailleurs, en sensibilisant les uns et les autres à sa problématique, c'est-à-dire en faisant état de son désir de collaboration, mais en même temps de ses droits et de ses obligations. En conséquence,

Recommandation 4

le Conseil des universités recommande au Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science:

> **"de prendre tous les moyens requis pour que ses discussions avec le Gouvernement fédéral soient les plus fructueuses possibles et, à cette fin, de rechercher des appuis à ses politiques tant à l'intérieur du système d'enseignement que dans l'ensemble de la population".**

L'attitude d'ouverture et de dialogue entre les deux paliers de gouvernement que recommande ici le Conseil des universités, constitue une certaine rupture avec le passé. Le Conseil estime que le contexte actuel la suggère vivement, même si de toute évidence elle comporte les risques que le Québec ne réussisse pas toujours à faire valoir ses exigences et ses priorités, ou que les interventions fédérales ne mettent parfois en danger la cohésion du réseau.

Le Québec peut réduire ces risques par la recherche d'appuis comme on l'a déjà mentionné. Il doit en outre porter une attention particulière à la cohésion du réseau des établissements d'enseignement supérieur. Le Conseil des universités prépare actuellement un avis sur la coordination et la planification du réseau universitaire, dans lequel il abordera cette question et suggèrera des moyens d'accroître la cohésion de l'action des universités. Il conviendra donc d'attacher une attention particulière à cet avis dans le contexte que l'on développe ici.

Par ailleurs certaines dispositions spécifiques pourraient aider le ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science dans ses efforts pour développer une bonne cohésion du réseau universitaire devant des initiatives fédérales. C'est aussi qu'étant donné l'autonomie dont jouissent les universités, le ministre se doit d'entretenir des conversations suivies avec leurs dirigeants, de les tenir au courant de ses discussions avec le Fédéral et dans la mesure du possible de les associer à ses décisions. Le ministre gagnerait aussi à solliciter l'avis du Conseil des universités devant de nouvelles initiatives fédérales. Compte tenu du contexte dans lequel fonctionne le Conseil, un tel avis lui permettrait de mieux étayer sa position et, le cas échéant, la renforcerait. Il ne faudrait cependant pas que des conversations et une demande d'avis n'amènent de retards indus dans l'adoption d'une position ministérielle. C'est dire l'importance d'être renseigné tôt sur les intentions fédérales et de procéder rapidement aux consultations nécessaires. En conséquence,

Recommandation 5

le Conseil des universités recommande au ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science:

> "de porter une attention particulière à la cohésion du réseau universitaire québécois au moment de discuter avec le Gouvernement fédéral, et à cette fin
>
> - d'entretenir des conversations suivis avec la Conférence des recteurs et des principaux du Québec;
>
> - de solliciter le cas échéant l'avis du Conseil des universités sur les nouvelles initiatives fédérales".

ANNEXE I

MANDAT DE L'ÉTUDE

De façon générale, l'étude aurait pour but de tracer le bilan des interventions fédérales dans le domaine de l'enseignement postsecondaire, de dégager des tendances, d'identifier les objectifs poursuivis et de mesurer les conséquences pour le Québec dans le contexte actuel et dans le nouveau contexte créé par l'adhésion possible du Québec à la constitution canadienne. Dans un deuxième temps, il conviendrait d'identifier des attitudes plausibles pour le Québec en tenant compte de ses prérogatives, de ses responsabilités et des principes de bonne gestion qui doivent prévaloir au sein du réseau des établissements d'enseignement supérieur.

De façon plus précise, le Conseil pourrait dans cette étude:

1- Faire le bilan des interventions fédérales à partir de l'évolution des principaux programmes fédéraux en ce domaine (paiements de transfert, subventions de recherche, autres). Faire ressortir les principales conséquences pour le Québec.

2- Identifier les difficultés auxquelles ont donné lieu les interventions fédérales du point de vue du Gouvernement fédéral aussi bien que du point de vue des provinces et des universités. Ces difficultés ont pu être d'ordre technique (l'estimation des données et les mécanimes de contrôle) ou d'ordre

opérationnel (manque de continuité des politiques et fluctuations dans leur application).

3- Identifier les positions connues du Gouvernement fédéral, ses objectifs et les enjeux en cause à partir de ses prises de position officielles et de différents rapports réalisés à sa demande.

4- Étudier les orientations définies ou envisagées par le Gouvernement fédéral pour les années à venir et leurs implications pour le Québec. Examiner aussi les positions et les propositions des autres provinces canadiennes et des autres groupes concernés par ce domaine.

5- Faire des recommandations au Ministre quant à la ligne de conduite que le Québec pourrait prendre face à ces tendances, et dégager une position à long terme pour le Québec qui soit à la fois constructive et respectueuse de ses responsabilités en ce domaine de coopération fédérale-provinciale.

ANNEXE II

MODE D'ORGANISATION DU COMITÉ D'ÉTUDE ET PERSONNES RESSOURCES

1. Mandat du Comité

Les membres du Comité fourniront à la permanence du Conseil des intrants aux étapes cruciales du mandat ainsi que des opinions sur les extrants réalisés à chaque étape, et ce, dans leur domaine de compétence respectif.

2. Ressources

2.1 Le Président du Conseil donne les orientations générales et approuve les extrants produits par le Comité.

2.2 La Secrétaire générale préside le Comité, agit à titre de chef de projet et participe aux travaux du Comité.

2.3 La professionnelle en charge assume la tâche de secrétaire du Comité, ce qui implique:

- d'effectuer le travail de recherche,
- de concevoir les projets d'extrants,
- d'animer le Comité,

- de recueillir les opinions du Comité,
- de rédiger les rapports d'étapes et le rapport final
- de contribuer à la rédaction de l'avis du Conseil des universités.

2.4 Les membres externes alimentent la permanence du Conseil sur le contenu potentiel des extrants; ils font état de leur connaissance et fournissent des opinions dans leur champ de compétence respectif en interrelation avec les autres experts relativement au projet d'extrant.

3. Composition du Comité

Madame Anne Marrec, présidente
Madame Ginette Decoste, secrétaire du Comité
Monsieur Jean-Marc Robichaud, agent de recherche

Me Patrice Garant, Université Laval
Me Andrée Lajoie, Université de Montréal
Monsieur Gilles Paquet, Université d'Ottawa
Madame Lise Bissonnette, Affaires québécoises et canadiennes, Fondation C.R. Bromfman
Monsieur Paul Bélanger, Institut de recherche appliquée sur le travail
Monsieur Claude E. Forget, Institut d'amiante

4. Autres personnes consultées

Monsieur Michel Bérubé, Secrétariat aux Affaires intergouvernementales canadiennes
Monsieur Jean-Yves Desrosiers, Direction générale de l'enseignement et de la recherche universitaires, MESS
Monsieur Roger L. Commins, Ontario Ministry of Colleges and Universities, University Relation Branch
Monsieur André Forgues, Direction générale de l'enseignement et de la recherche universitaire, MESS
Monsieur Roger Haeberlé, Direction des relations extérieures et de la coopération en éducation, MEQ
Monsieur Yves Labbé, ministère des Finances
Monsieur George Molloy, Conseil des ministres de l'éducation du Canada
Monsieur Jacques-Yvan Morin, Université de Montréal
Monsieur Boyd Pelley, Conseil des ministres de l'éducation du Canada
Monsieur Jean-T. Fournier, Secrétariat d'État du Canada

ANNEXE III

INVENTAIRE DES INTERVENTIONS FÉDÉRALES
Une longue histoire et des modalités variées

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES TABLEAUX V

LISTE DES GRAPHIQUES VI

ANNEXE III - INVENTAIRE DES INTERVENTIONS FÉDÉRALES
Une longue histoire et des modalités variées 1

1.0 Les interventions fédérales dans le domaine de l'enseignement postsecondaire au niveau intergouvernemental 5
1.1 Le financement des programmes établis (FPE) 5
1.2 L'aide financière aux étudiants 19
1.3 Le programme des langues officielles dans l'enseignement 25
1.4 La formation professionnelle 30

2.0 Les interventions fédérales au niveau des établissements 36
2.1 Les subventions d'investissements du Gouvernement fédéral dans le réseau des établissements d'enseignement postsecondaire 36
2.2 Le financement fédéral des activités internationales des établissements québécois de niveau postsecondaire 41
2.3 Les études canadiennes 43

3.0 Les interventions fédérales au niveau des individus ... 44
3.1 La recherche 44
3.2 Les étudiants étrangers 54

LISTE DES TABLEAUX

ANNEXE III

Tableau 1 — Tableau synthèse des principaux transferts fédéraux dans le domaine de l'enseignement postsecondaire (en million de $) 4

Tableau 2 — Transferts fédéraux dans le cadre du financement des programmes établis au titre de l'enseignement postsecondaire, Québec 1977-78 à 1987-88 (en millions de $) 15

Tableau 3 — Aide financière versée au gouvernement québécois en vertu du programme canadien de prêts aux étudiants (en millions de $) 22

Tableau 4 — Évaluation des transferts relatifs au programme des langues officielles (Formulaires (maintien de l'infrastructure) en millions de $) 29

Tableau 5 — Sommes alloués au Québec par le Gouvernement fédéral en vertu des accords Canada-Québec sur la formation professionnelle des adultes (en millions de $) 33

LISTE DES GRAPHIQUES

ANNEXE III

Graphique 1 Les interventions fédérales dans le financement de l'enseignement post-secondaire, interactions entre les principaux acteurs 3

Graphique 2 Résumé chronologique de l'intervention fédérale dans le financement de l'enseignement postsecondaire 18

ANNEXE III - INVENTAIRE DES INTERVENTIONS FÉDÉRALES
Une longue histoire et des modalités variées

Les interventions fédérales dans le domaine de l'enseignement postsecondaire sont nombreuses et variées.

Le présent chapitre est un inventaire des principales interventions fédérales dans ce secteur; nous étudierons ici celles qui nous semblent les plus significatives. Nous avons exclu les actions fédérales visant les clientèles qui relèvent de sa compétence (militaires, autochtones, détenus), ainsi que les fonds de création d'emploi pour étudiants[1]. Nous les présentons en premier lieu au moyen d'un graphique classé selon trois niveaux:

a) Au niveau intergouvernemental: lorsque l'argent transite d'un gouvernement à l'autre par l'intermédiaire du Ministère des finances (fonds consolidé). Le gouvernement provincial peut allouer ces fonds librement (subventions/FPE) ou simplement distribuer les fonds fédéraux conformément à une entente négociée (bourses et moniteurs de langue seconde).

b) Au niveau des établissements: il s'agit d'actions du Gouvernement fédéral visant directement les collèges et les universités qui se concrétisent par des investissements directs ou des contrats. A noter que les subventions d'appareillage des conseils subventionnaires seront traitées dans le chapitre sur la recherche (section 3.1).

c) Au niveau des individus: ce type d'intervention vise principalement les chercheurs (professeurs et étudiants gradués) et les étudiants étrangers.

Les limites entre l'éducation, la recherche, la formation de la main-d'oeuvre, le développement technologique et économique sont beaucoup plus floues qu'il y a quelques décennies.

En deuxième lieu, nous référons au tableau synthèse des principaux transferts fédéraux dans le domaine de l'enseignement postsecondaire. Les données de ce tableau sont extraites du texte qui suit où elles sont expliquées et où leurs sources sont indiquées.

GRAPHIQUE 1

LES INTERVENTIONS FÉDÉRALES DANS LE FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT POSTSECONDAIRE = INTERACTIONS ENTRE LES PRINCIPAUX ACTEURS

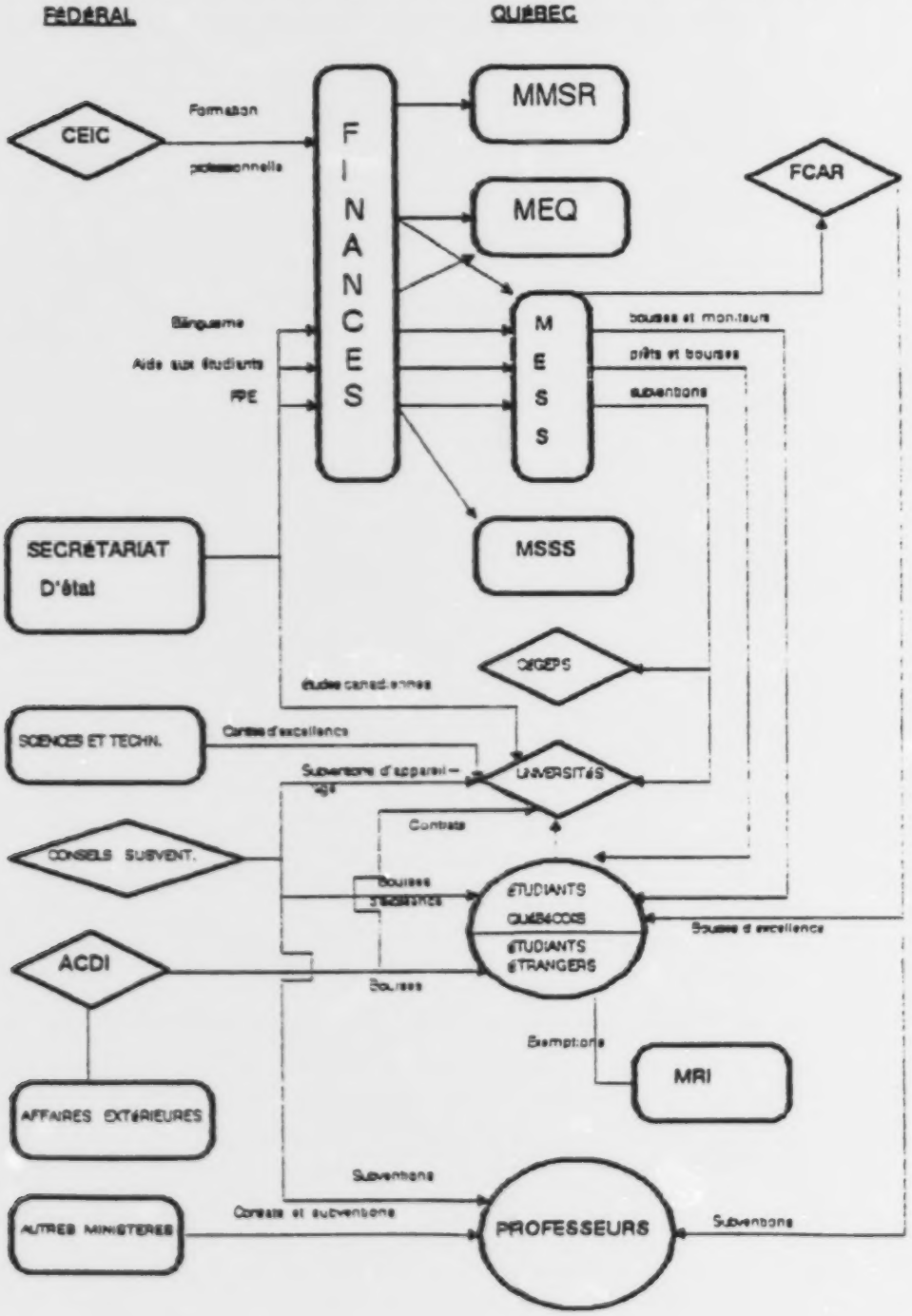


TABLEAU 1

Tableau synthèse des principaux transferts fédéraux

dans le domaine de l'enseignement postsecondaire

(en millions de dollars)

	1	2	3		4	5	6
	CANADA	QUÉBEC					
			RECHERCHE		*	**	
			A	B			
ANNÉE	Subventions globales	FPE Postsecondaire	Conseils Subvent.	Ensemble des subventions de recherche	Formation professionnelle (entente globale)	Bilinguisme	Aide financière aux étudiants
1978-79		664,6	21,0	43,5			15,9
1979-80		743,1	40,9	46,9	112,0	94,7	20,2
1980-81		828,3	47,4	59,1	123,2	88,9	17,5
1981-82		927,6	39,9	73,3	137,5	84,0	17,6
1982-83	4 311,0	977,6	78,8	87,2	141,6	73,4	25,8
1983-84	5 034,2	1 041,1	87,0	96,3	134,0	80,8	36,6
1984-85	5 504,3	1 088,6	96,1	111,0	127,0	78,2	42,8
1985-86	5 861,1	1 168,8	100,9	111,5	139,0	77,1	55,5
1986-87	6 075,9	1 241,5	99,2	125,2	139,0	73,4	72,4
1987-88		1 313,2			139,0	72,7	

Note: Les données ne sont actuellement pas disponibles pour la colonne 1 (années 1978 à 1982).

* : Ces chiffres incluent les transferts touchant plusieurs ordres d'enseignement (primaire, secondaire, universitaire).
** : Ces chiffres ne représentent que le paiement "formulaires".

Sources: Pour les colonnes 1 et 5: Secrétariat d'État, Aide fédérale et provinciale à l'EPS au Canada, rapport au Parlement 1984-85, 1985-86 et 1986-87.
Pour la colonne 2 : Cahiers sur le financement des programmes établis (ministère des Finances, OTTAWA).
Pour la colonne 3 : Statistiques financières des universités et des collèges de 1978 à 1987.
Pour la colonne 4 : Accord Canada-Québec de 1979 à 1989 sur la formation professionnelle.
Pour la colonne 6 : Secrétariat d'État, Programme canadien aux étudiants, Rapport annuel 1982-83.

1.0 Les interventions fédérales dans le domaine de l'enseignement postsecondaire au niveau intergouvernemental

1.1 Le financement des programmes établis (FPE)

A) Nature du programme

Le FPE est un programme d'aide financière dont l'un des buts est le développement de l'enseignement postsecondaire au Canada.

B) Rappel historique

Le Gouvernement fédéral a commencé à verser une aide financière directe aux universités en vertu de la Loi sur la réadaptation des anciens combattants en 1945. De 1951 à 1967, le Gouvernement fédéral, en vertu de son pouvoir de dépenser et à la suite des recommandations de la Commission Massey, versait des subventions directement aux universités. A partir de 1957, l'AUCC s'occupa de la distribution des subventions. Les universités du Québec, sur l'insistance du gouvernement Duplessis refusèrent les subventions de 1952-1953 à 1959-1960.

En 1961, un accord fiscal Québec-Canada était conclu. De 1967 à 1972, la contribution fédérale à chaque province était égale à 50% des dépenses admissibles. La même formule fut reconduite au cours des arrangements 1972-1977, mais le Gouvernement fédéral plafonna à 15% l'accroissement de ses contributions à l'enseignement postsecondaire.

Lors du renouvellement des arrangements fiscaux 1977-1982, les deux ordres de gouvernement reconnurent la nécessité d'élaborer une nouvelle formule de partage des coûts. D'une part, le Gou-

vernement fédéral n'avait aucun contrôle sur la croissance des coûts, d'autre part, les provinces considéraient que la formule manquait de souplesse en plus d'impliquer la vérification des comptes par le Gouvernement fédéral.

De 1977 à 1983, la participation du Gouvernement fédéral a pris la forme de transferts fiscaux et financiers calculés à partir d'une année de base (1975-1976) dont la croissance était fonction du PNB et non plus des coûts provinciaux. Ces revenus inconditionnels faisaient partie de l'ensemble des transferts fédéraux au titre du financement des programmes établis (FPE). Le fédéral estimait à 32,1% la proportion des revenus du FPE ayant trait au financement de l'enseignement postsecondaire.

A partir de 1981, à la suite des travaux du Comité Breau, le Gouvernement fédéral a entrepris d'intervenir de plus en plus directement dans le domaine de l'enseignement postsecondaire afin de concilier les préoccupations fédérales et les dépenses provinciales financées partiellement par des transferts fiscaux et financiers.

Le Gouvernement fédéral justifiait alors son intervention dans le domaine de l'enseignement postsecondaire au nom de "l'intérêt national" étant donné les besoins du Canada dans les domaines de la croissance économique et de la formation de la main-d'oeuvre, de la recherche et des langues officielles. Le secrétaire d'État proposa alors des "objectifs nationaux".

Au chapitre de l'imputabilité, le Gouvernement fédéral prétendait que ces transferts devaient servir uniquement à l'enseignement postsecondaire. De plus, les provinces devaient mentionner clairement dans les documents et les comptes publics la contribution du gouvernement canadien (visibilité). L'accessibilité aux études postsecondaires, la mobilité interprovinciale des

étudiants, enseignants et diplômés ainsi que le caractère bilingue du Canada, la formation de la main-d'oeuvre, l'aide aux étudiants et la recherche et le développement faisaient également partie des objectifs nationaux.

Le 12 avril 1984, la Chambre des communes adoptait la Loi C-12 modifiant les accords fiscaux de 1977. Le FPE était scindé en deux (santé et enseignement postsecondaire). L'augmentation de la contribution fédérale au financement de l'enseignement postsecondaire était limitée à 6 et 5% pour la période 1983-1985. La Loi prévoyait de plus que le secrétaire d'État devait faire rapport annuellement à la Chambre du lien entre le financement et "les objectifs du Canada en matière d'économie et d'enseignement" ainsi que des résultats des éventuelles consultations entreprises par le secrétaire d'État avec le CMEC sur la détermination des objectifs nationaux et des moyens à mettre en oeuvre pour atteindre ces objectifs.

Quelques mois plus tard, le secrétaire d'État publiait le rapport Johnson[2]. Le principal problème identifié par ce rapport est le manque d'incitation pour les provinces à augmenter leurs subventions aux universités en fonction du taux de croissance du PNB. Le rapport proposait que le Gouvernement fédéral augmente ses transferts "en fonction du taux d'augmentation des subventions de la province aux universités et collèges - jusqu'à concurrence du taux de croissance du PNB". C'est ce que le secrétaire d'État désignait comme "l'harmonisation des contributions des deux ordres de gouvernement". En d'autres termes, le rapport Johnson accusait les provinces de détourner les fonds destinés à l'enseignement postsecondaire.

Plusieurs rencontres eurent lieu à cette époque entre le secrétaire d'État et le Conseil des ministres de l'Éducation (CMEC). Le Québec défendit l'aspect inconditionnel des transferts. Dans

le cas contraire, il exigeait un droit de retrait avec compensation et s'opposait à toute réouverture prématurée des accords fiscaux. Le CMEC adoptait en septembre 1985, un document intitulé Principes d'interaction dans lequel il demandait au Gouvernement fédéral de préserver le FPE et d'augmenter les transferts aux provinces.

En 1985, la Commission Macdonald[3] aborda à son tour la question du financement de l'enseignement postsecondaire. Après avoir justifié la présence du Gouvernement fédéral dans ce secteur au nom de "l'intérêt national", la Commission endossait l'hypothèse de base du rapport Johnson qui considérait que le sous-financement de l'enseignement postsecondaire est la conséquence du détournement des fonds fédéraux par les provinces.

La Commission recommandait que "le Gouvernement fédéral devrait mettre un terme à la part des subventions consacrées aux études postsecondaires qu'il verse aux provinces au titre du Financement des programmes établis (FPE); il devrait la remplacer par des crédits d'impôt ou des subventions liés aux coûts de l'enseignement"[4].

Ce financement direct des étudiants s'accompagnerait d'une "déréglementation" des frais de scolarité; le transfert fédéral compenserait les augmentations de frais de scolarité. Les étudiants de premier cycle universitaire et des cégeps recevraient en moyenne 1 500$ par an et ceux de 2e et 3e cycles environ 7 000$ par an.

Il est à noter que le rapport Johnson avait étudié et rejeté l'option des subventions directes aux étudiants. Cette proposition de financement direct ("programmes de bons") n'était pas une trouvaille; déjà en 1982, le secrétaire d'État avait menacé

les provinces d'appliquer ce système si celles-ci refusaient de discuter des objectifs nationaux. Le financement direct de l'étudiant procurerait au Gouvernement fédéral une plus grande visibilité que le FPE.

Quelques mois plus tard, le Groupe de travail chargé de l'examen des programmes fédéraux (rapport Nielsen) examinait des hypothèses au sujet du FPE: assortir les transferts de certaines conditions ou cesser les transferts au titre de l'enseignement postsecondaire.

En 1986, le Gouvernement fédéral continuait son processus de désengagement financier envers le FPE en réduisant le taux de croissance des transferts à celui du PNB diminué de 2%.

En mars 1987, le Comité sénatorial des finances apportait sa contribution au débat[5]. En se basant sur le rapport Johnson, le Comité soupçonne certaines provinces de détournement de fonds. Cependant en vertu du principe de financement global du FPE le Comité admet que les provinces ont le droit d'allouer leurs ressources indépendamment des transferts.

> "Il semblerait que, bien que les dispositions du FPE n'obligent pas les provinces à accorder un montant bien précis d'aide financière à leurs collèges et à leurs universités, leur engagement à l'endroit de l'enseignement supérieur aurait souvent été quelque peu déficient. Seul le Québec a continué à financer ses établissements, mais certaines autres provinces, comme la Colombie-Britannique, n'ont pas accordé beaucoup d'importance à l'enseignement postsecondaire. Le Comité n'approuve pas les provinces qui ont réaffecté à d'autres fins les transferts destinés au financement

> de l'enseignement postsecondaire; et ce, même si elles ont le droit de le faire. Il estime toutefois qu'elles ne devraient pas en être rétroactivement pénalisées"[6].

Selon le Comité, le FPE a un effet déstabilisant sur les relations fédérales-provinciales parce qu'il encourage les deux ordres de gouvernement à rejeter l'un sur l'autre la responsabilité du niveau insuffisant de financement. De plus, les objectifs nationaux seraient incompatibles avec le FPE qui de par sa nature est un transfert inconditionnel.

Le Comité a rejeté un retour au système des coûts partagés (formule d'avant 1977) "[...] ceux qui ont connu de tels accords nous ont bien mis en garde contre le cauchemar administratif qu'ils créeraient"[7]. Quant à la recommandation du rapport Johnson de moduler la croissance des transferts fédéraux en fonction de la croissance des transferts provinciaux aux collèges et universités, le Comité considère qu'il s'agit là "d'un genre de subvention parallèle conditionnelle, qui a quelque chose en commun avec les arrangements d'avant 1977"[8].

Le Comité conclu que le FPE n'a plus sa raison d'être et qu'il brouille la ligne de partage des responsabilités entre les deux ordres de gouvernement. "Le Comité propose la solution suivante: le Gouvernement fédéral devrait mettre fin au volet du FPE touchant l'enseignement postsecondaire et transférer les ressources financières suffisantes aux gouvernements provinciaux"[9].

La dernière position connue du ministère québécois des Finances ressemble beaucoup à la recommandation du Comité sénatorial:

> "Il faut d'abord que le Gouvernement fédéral assume pleinement ses responsabilités dans le financement de ces programmes à croissance rapide qui font aujourd'hui problème. Pour respecter l'esprit qui a prévalu lors de l'implantation de ces programmes, il ne doit pas se retirer comme il le fait présentement sans compensation, d'autant plus que ce faisant, le Gouvernement fédéral transfère aux provinces les moins bien nanties un fardeau additionnel relativement plus lourd. Le Gouvernement fédéral devrait plutôt se retirer de ces secteurs moyennant une compensation sous forme de points d'impôt additionnels et laisser aux provinces la pleine autonomie dans l'exercice de leurs responsabilités constitutionnelles"[10].

Cependant, l'Association des universités et collèges du Canada (AUCC) et son président, monsieur David Johnston, recteur de McGill, ne partage pas la vision du Comité sénatorial. Pour l'AUCC, les objectifs nationaux étant tout aussi valables de nos jours qu'ils ne l'étaient il y a cinq ans, la proposition du Comité sénatorial est qualifiée d'inacceptable. L'AUCC accepte le principe d'harmonisation des contributions des deux ordres de gouvernement avancé par le rapport Johnson. "L'AUCC n'a cessé d'affirmer que les transferts fédéraux destinés à l'enseignement postsecondaire devraient être affectés à ce secteur et faire l'objet de versements correspondants par les provinces"[11].

En octobre 1987 eut lieu à Saskatoon un Colloque national sur l'enseignement postsecondaire sous les auspices du secrétariat d'État et du CMEC.

Lors du Colloque national, l'idée de la nécessité d'une politique nationale en matière d'enseignement postsecondaire a progressé. Cette politique pourrait être élaborée par les deux ordres de gouvernement et les principaux bénéficiaires du système: administrateurs, étudiants, personnel enseignant.

Un certain nombre d'intervenants ont clairement exprimé l'avis que l'enseignement postsecondaire était une responsabilité partagée et que le Gouvernement fédéral devait y jouer un rôle important: "Le Gouvernement fédéral doit continuer à jouer un rôle de premier plan en appuyant l'enseignement postsecondaire de diverses façons. Il est en outre légitime que le gouvernement ait un important mot à dire dans l'orientation de l'enseignement postsecondaire"[12].

Selon la délégation manitobaine une perspective nationale est nécessaire et le Gouvernement fédéral doit en assumer le leadership.

> "Le Gouvernement fédéral dispose des ressources pour veiller à ce que les domaines de priorité nationale se développent équitablement en termes de besoins nationaux et régionaux plutôt que de dépendre uniquement du potentiel fiscal de chaque province, et ce gouvernement doit en assumer la responsabilité. La fragmentation actuelle de la responsabilité de l'enseignement postsecondaire entre les provinces d'une part et entre les ministères fédéraux d'autre part, est néfaste" ("counterproductive")[13].

C) Financement du programme

Les contributions fédérales dans le cadre du FPE prennent la forme de versements en espèces ($) et de transferts de points d'impôt. Le Gouvernement fédéral considère comme une dépense le transfert de points d'impôt puisqu'une partie de ses recettes fiscales sont ainsi cédées aux provinces. Le transfert en espèces est un montant résiduel égal à la différence entre le montant total à payer et la valeur des points d'impôt transférés.

A partir de 1977, la contribution fédérale à l'enseignement postsecondaire est intégrée au financement des programmes

établis (FPE) qui regroupe trois programmes à frais partagés: assurance-hospitalisation, assurance-maladie et enseignement postsecondaire. Les contributions du Gouvernement fédéral de l'année de base 1975-1976 devaient être indexées à chaque année en fonction du taux de croissance du Produit national brut. Le Gouvernement fédéral avait alors estimé à 32,1% la proportion de l'enseignement postsecondaire dans le cadre du FPE. Le FPE est une formule de financement global ("block- funding") qui visait à accorder aux provinces une plus grande flexibilité dans l'allocation des fonds entre les secteurs de la santé et de l'enseignement postsecondaire. Il n'était donc pas question de relier les transferts aux dépenses provinciales. Les transferts étaient inconditionnels, la loi sur le FPE ne comportant aucun énoncé de principe concernant l'enseignement postsecondaire.

En 1982, le Gouvernement fédéral mit fin à la compensation au titre de la garantie de recettes. Ce programme devait compenser les provinces lésées par la réforme fiscale fédérale de 1972. Lors de l'introduction du FPE en 1977, les transferts avaient été majorés pour tenir compte de cette garantie de recettes. Selon le ministère des Finances du Québec, cette décision entraînera "un manque à gagner estimé à 3 122 000 000$ pour le Québec de 1982-1983 à 1991-1992"[14] (pour l'ensemble du FPE).

En avril 1984, le Gouvernement fédéral a renié le principe du financement global à la base du FPE en partageant la contribution fédérale entre la santé et l'enseignement postsecondaire. Par la même occasion, il impose un plafond à la croissance des transferts au titre de l'enseignement postsecondaire de 6% en 1983-1984 et 5% en 1984-1985. "Au total, de 1982-1983 à 1991-1992, le programme du 6 et 5% aura entraîné des pertes de plus de 700 000 000$ au Québec"[15].

La troisième réduction des transferts fédéraux est intervenue en avril 1986 (Loi C-96) en désindexant partiellement (2 points de pourcentage) le taux d'accroissement des transferts. Le ministère des Finances estime que l'impact de cette mesure "est évalué à plus de 2 milliards de dollars pour le Québec d'ici 1991-1992". Il est à noter l'effet récurrent de chacune de ces mesures fédérales de restriction.

Le **tableau 2** illustre l'importance des transferts fédéraux au titre de l'enseignement postsecondaire dans le cadre du FPE.

TABLEAU 2

Transferts fédéraux dans le cadre du financement des programmes établis au titre de l'enseignement postsecondaire*.
Québec 1977-78 à 1987-88
(en millions de $)

Années	Transfert fiscal	Transfert financier	TOTAL
1977-78	349,5	249,5	599,0
1978-79	393,7	270,9	664,6
1979-80	444,9	298,2	743,1
1980-81	515,3	313,0	828,3
1981-82	581,7	345,9	927,6
1982-83	603,0	374,6	977,6
1983-84	618,2	422,9	1 041,1
1984-85	673,3	415,3	1 088,6
1985-86**	736,0	431,8	1 168,8
1986-87**	798,0	443,5	1 241,5
1987-88**	856,5	456,7	1 313,2

* Base fédérale, soit 32,1% de la contribution totale au FPE en tenant compte des transferts de points d'impôt.

** Données sujettes à réajustement.

Sources: Cahiers sur le financement des programmes établis.

*** *** ***

Comme l'illustre le **graphique 2**, présenté ci-après, bien que l'aide fédérale dans le financement de l'enseignement postsecondaire date déjà de plus de 40 ans, les interventions du Gouvernement fédéral dans ce domaine se sont multipliées au cours des cinq dernières années (rapports, législations, etc.).

D'une part, prétextant de réels problèmes financiers, le Gouvernement fédéral limite graduellement sa part du financement de l'enseignement postsecondaire. (Abandon de la garantie de recettes, Loi C-12, Loi C-96).

D'autre part, d'un financement qui était à l'origine (1977) inconditionnel, le Gouvernement fédéral essaie de rendre le financement conditionnel à l'atteinte d'objectifs qu'il définit lui-même ou il tente de moduler la croissance des transferts en fonction des dépenses provinciales (rapport Johnson).

Devant le refus des provinces (particulièrement du Québec) de céder une partie de leur juridiction, le Gouvernement fédéral a menacé de contourner les provinces en finançant directement les étudiants (secrétaire d'État en 1982 et Commission Macdonald en 1985).

Le nouvel atout dans le jeu fédéral serait le retrait avec compensation (rapport du Comité sénatorial). Quoique attrayant pour certaines provinces si la compensation est juste et équitable, cette menace inquiète les universités.

Alors que le Québec a toujours voulu maintenir le débat au niveau intergouvernemental, le Gouvernement fédéral a intérêt à élargir le débat en invitant d'autres intervenants (AUCC...) ou à recourir aux services d'un médiateur (CMEC).

Bien que les formes des interventions fédérales aient varié au gré des secrétaires d'État et des styles de gouvernement (fédéralisme conflictuel, fédéralisme collégial ou coopératif) l'action fédérale n'a-t-elle pas toujours été inspirée par la même logique?

GRAPHIQUE 2

Résumé chronologique de l'intervention fédérale dans le financement de l'enseignement postsecondaire

1987	- Colloque de Saskatoon
1987	- Rapport du Comité sénatorial: retrait du fédéral et compensation fiscale
1986	- Loi C-96 diminuant la croissance des transferts fédéraux
1985	- Rapport Nielsen
1985	- Commission Macdonald: financement direct des étudiants
1985	- Rapport Johnson: lier la croissance des transferts à la croissance des subventions provinciales aux établissements
1984	- La Loi C-12 scinde en 2 le FPE. Limite de 6 et 5%. Rapport du secrétaire d'État à la Chambre des communes
1981	- Le secrétaire d'État détermine des objectifs nationaux
1977	- Financement des programmes établis (FPE)
1972	- Croissance annuelle de la contribution fédérale plafonnée à 15%
1967	- Loi sur les accords fiscaux. Partage des coûts
1961	- Accord fiscal Canada-Québec
1959	- Les universités québécoises acceptent les subventions
1957	- Contribution fédérale de 1$ par habitant. L'AUCC fait la distribution Québec incite ses universités à refuser les subventions
1951	- Commission Massey (avancement des arts, lettres et sciences) Subventions directes aux universités (0,50$ par habitant)
1945	- Loi des anciens combattants. Subvention de 150$ par ancien combattant inscrit

1.2 Aide financière aux étudiants*

A) Nature du programme

Le programme canadien de prêts aux étudiants (PCPE) a pour objectif de généraliser l'accès aux études supérieures en assistant financièrement, par le biais de prêts, les étudiants qui ne disposent pas de moyens suffisants pour poursuivre des études postsecondaires. Les étudiants soumettent leur demande à leur gouvernement provincial, qui les étudie en regard des critères convenus. Le Gouvernement fédéral garantit les emprunts et prend en charge l'intérêt pour la durée des études.

B) Rappel historique

Dès 1939, Ottawa, dans le cadre de la Loi sur la formation de la jeunesse, s'était impliqué dans ce domaine. Depuis 1964, le Gouvernement fédéral administre conjointement avec les neuf autres provinces le PCPE, en vertu de la Loi canadienne sur les prêts aux étudiants.

Le Québec est la seule province qui ne participe pas au programme canadien, le gouvernement québécois ayant décidé en 1965 de se retirer du programme en se prévalant de son droit de retrait avec compensation. Le Québec reçoit des paiements de compensation annuels qui sont versés directement au fonds consolidé.

---

* Pour les fins de ce chapitre, nous ne considérons que le FCPE, ce qui exclut d'autres formes d'aide financière aux étudiants et aux chercheurs tels les bourses des Conseils subventionnaires (CRSH, CRM, CRSNG), les subventions et les contrats de ministères et d'organismes fédéraux ainsi que l'aide fournie aux clientèles spécifiques (comme les autochtones, les militaires, les contrevenants, les étudiants étrangers) ou encore l'aide fournie grâce à des programmes spéciaux (le bilinguisme).

Les régimes canadiens et québécois sont totalement indépendants, les paiements de compensation étant déterminés par une formule qui n'est pas reliée aux dépenses du Québec à ce chapitre.

En 1983, la loi fédérale fut amendée afin d'inclure des améliorations (augmentation à 105$ du plafond hebdomadaire des prêts, octroi de prêts aux étudiants à temps partiel, report de la dette de 18 mois pour les sans emploi) qui ont substantiellement augmenté le coût du programme; cependant l'article 12 permettant le droit de retrait avec compensation fut modifié sans consulter le Québec.

Dorénavant les paiements de remplacement deviennent conditionnels. Le gouvernement de la province doit convaincre le secrétaire d'État que son régime de prêts aux étudiants prévoit des dispositions dont les effets sont sensiblement comparables aux dispositions de la loi fédérale.

Ainsi, le Québec reçoit des paiements pour son programme de prise en charge de l'intérêt pour les diplômés sans emploi mais ne reçoit rien au chapitre des prêts aux étudiants à temps partiel.

C) Financement du programme

Au cours de la période 1964-1965 à 1985-86, le Québec a reçu des paiements de remplacement totalisant 321,6 millions de dollars[16] dont 55,5 millions de dollars pour l'année 1985-86.

La méthode de calcul des paiements de remplacement est la suivante: $\frac{(1)x(2)}{(3)}$

(1) Intérêts payés par le fédéral et frais de perception moins recouvrement.

(2) Estimation du nombre d'habitants du Québec âgés de 18 à 24 ans.

(3) Estimation du nombre total d'habitants des autres provinces âgés de 18 à 24 ans.

Le tableau 3 illustre l'aide financière versée aux étudiants au Québec par le Gouvernement canadien en vertu du FCPE pour la période 1978-1979 à 1986-1987.

L'analyse des données annuelles ne permet pas de réconcilier exactement les paiements de remplacement avec la formule utilisée. Cependant, pour l'ensemble de la période étudiée (1978-1979 à 1986-1987), les paiements de remplacement représentent 26,3% du coût des prêts, ce qui est conforme à la formule démographique.

TABLEAU 3

Aide financière versée par le gouvernement canadien en vertu du programme canadien de prêts aux étudiants.

(en millions de $)

Année	Coût des prêts dans les autres provinces*	Paiement de remplacement payé au Québec**	Total du programme canadien
1978-1979	56,3	15,9	72,2
1979-1980	49,9	20,2	70,1
1980-1981	53,6	17,5	71,1
1981-1982	70,4	17,6	88,0
1982-1983	101,4	25,8	127,2
1983-1984	116,0	36,6	152,6
1984-1985	135,4	42,5	178,0
1985-1986	192,5	55,5	247,9
1986-1987	222,3	72,4	294,7

* (Intérêts versés + réclamations + frais de recouvrement + frais de services) - recouvrements.

** Les paiements de remplacement sont déterminés par la proportion des 18-24 ans de la province par rapport à l'ensemble du Canada.

Sources: Secrétariat d'État. Rapports au Parlement de 1985-86, et de 1986-87.
Secrétariat d'État. Programme canadien de prêts aux étudiants. Rapport annuel 1982-1983.

*** *** ***

L'aide aux étudiants est une préoccupation importante et figure dans la plupart des rapports fédéraux concernant l'enseignement postsecondaire. Le rapport Nielsen recommandait de confier intégralement l'aide aux étudiants aux provinces en leur accordant des subventions. Pour sa part, le Comité sénatorial jugeait que les frais de scolarité et le niveau de l'aide financière aux étudiants varient beaucoup entre les provinces: "[...] il serait urgent que le Parlement étudie tout le dossier de l'aide aux étudiants au Canada, et que cette étude se penche en particulier sur les rôles respectifs des deux ordres de gouvernement dans ce domaine"[17].

L'aspect conditionnel du droit de retrait avec compensation dans ce domaine nous amène à faire un lien avec le droit de retrait prévu dans l'accord constitutionnel de 1987 (non encore signé par toutes les provinces) et à nous interroger sur le sens et la portée qu'il pourra avoir dans les années à venir:

> "Le gouvernement du Canada fournit une juste compensation au gouvernement d'une province qui choisit de ne pas participer à un programme national cofinancé qu'il établit après l'entrée en vigueur du présent article dans un secteur de compétence exclusive provinciale, si la province applique un programme ou une mesure compatible avec des objectifs nationaux"[18].

Il semble que le programme fédéral d'aide aux étudiants sera révisé prochainement. Le secrétaire d'État a chargé un groupe consultatif de revoir les orientations fédérales à ce sujet:

> "Le groupe sera formé de représentants d'associations nationales d'étudiants et d'autres organismes qui s'intéressent à l'aide aux étudiants, notamment l'AUCC, l'Association canadienne des responsables de l'aide financière aux étudiants et l'Association des banquiers canadiens"[19].

1.3 Le programme des langues officielles dans l'enseignement

A) Nature du programme

Le programme d'aide financière du gouvernement du Canada aux provinces a pour objectif de défrayer les coûts supplémentaires occasionnés par l'enseignement de la langue seconde et l'enseignement dans la langue de la minorité; il a des applications aux divers ordres d'enseignement.

B) Rappel historique

Le programme est entré en vigueur en 1970, à la suite des recommandations de la Commission sur le bilinguisme et le biculturalisme.

Après l'expiration du second accord quinquennal en 1979, des accords temporaires d'une année furent conclus au cours des quatre années suivantes. Le Gouvernement fédéral plafonna alors à 140 millions de dollars ses contributions.

L'entente la plus récente (1986-1988) a été signée en septembre 1985 par le secrétaire d'État et le président du Conseil des ministres de l'Éducation (CMEC). Le CMEC représentait les provinces dans la négociation d'un accord-cadre (protocole). Par la suite, chaque province devait signer une entente bilatérale.

C) Financement du programme

L'enveloppe fédérale est affectée à trois secteurs.

1. Les paiements "formulaires"

Dans le cas des paiements "formulaires" (voir tableau 4), le Fédéral apporte une contribution de base au maintien de l'infrastructure sous forme d'un per capita étudiant alloué par fonction (langue seconde, langue minoritaire, enseignement postsecondaire). Ces paiements sont de nature inconditionnelle. Les paiements que le Québec reçoit à ce titre décroissent d'année en année. Cette situation est due à une baisse des clientèles aux niveaux primaire et secondaire, et au gel lors de la période 1979-1983 des dépenses fédérales à ce chapitre (140M$). Lors de la négociation du Protocole 1983-1986, le Québec a dû accepter certaines concessions comme l'utilisation d'une moyenne nationale des coûts ce qui impliquait un gel des budgets servant aux réclamations québécoises. Le Québec avait obtenu en retour une garantie de revenus compensant partiellement la baisse des clientèles. Lors de la prolongation de l'entente (1986-1988) cette garantie fut abandonnée.

2. Les paiements "hors formules"

Cette portion de l'enveloppe, qui est annuellement de 4 à 5 millions de dollars, est financée de façon discrétionnaire par le Gouvernement fédéral; elle sert à l'élaboration et au développement de programmes de langues officielles, permet l'attribution de bourses de perfectionnement aux enseignants et de bourses aux étudiants pour étudier au niveau postsecondaire dans l'autre langue officielle. La part du Québec à ce chapitre est d'environ 15%.

3. Programmes des bourses d'été et de moniteurs de langues officielles

Il s'agit de cours d'immersion d'une durée de six semaines destinés aux étudiants à plein temps de niveau postsecondaire.

Chaque année, environ 2 700 étudiants québécois profitent de ces bourses (1 260$ en 1984-85). La majorité des universités québécoises et cinq collèges participent au programme. Les bourses sont financées par le fédéral mais distribuées par les ministères provinciaux et totalisent environ 12 millions de dollars.

Le programme des moniteurs de langues officielles a pour but de promouvoir l'apprentissage des deux langues en offrant aux établissements d'enseignement des moniteurs qui travaillent sous la direction d'un enseignant. Le moniteur est un étudiant de niveau postsecondaire qui travaille à temps plein (8 000$ par an) ou à temps partiel (3 000$ pour 6 à 8 heures/semaines). Environ 50% des moniteurs sont des québécois. Ce programme est également financé par le secrétariat d'État (5,4M$ en 1985-86) et est administré conjointement par le CMEC et les provinces.

*** *** ***

Si l'on évalue le programme dans son entier, les revenus du Québec décroissent rapidement. Cependant, si on ne considère que la composante postsecondaire des paiements formulaires, les revenus sont relativement stables en dollars courants (tableau 4). La légère augmentation de cette composante ces dernières années n'est pas significative étant donné qu'il s'agit d'un transfert de fonds d'une composante à l'autre. En conséquence, c'est l'ensemble des paiements formulaires qu'il faut considérer.

La situation serait plus défavorable si l'on considérait tous les fonds (formulaires, hors formules, programmes des moniteurs et des bourses). Cependant, le Québec, n'ayant pas présenté de nouveaux projets importants ces dernières années, est sans doute responsable en partie de cette situation.

Les enjeux, pour le Québec, dans ce dossier ont toujours été la maximisation des revenus et le caractère inconditionnel des subventions. Les préoccupations fédérales sont à l'effet d'accroître la visibilité de l'aide et de privilégier les besoins à satisfaire plutôt que le maintien des programmes existants.

Le rapport Nielsen recommandait au Gouvernement fédéral de poursuivre "sa contribution à l'instruction des groupes minoritaires de langue officielle[...] et l'aide à l'enseignement de la langue seconde officielle serait graduellement réduite"[20].

Les négociations pour le renouvellement des ententes doivent débuter bientôt.

TABLEAU 4

Évaluation des transferts
relatifs au programme des langues officielles
(Formulaires (maintien de l'infrastructure) en millions de $)

Années	Budget canadien	Québec	Postsecondaire/ Québec
1979-1980	140	94,7	25,5
1980-1981	140	88,9	23,7
1981-1982	140	84,0	23,9
1982-1983	140	73,4	21,7
1983-1984	149,8	80,8	23,2
1984-1985	153,2	78,2	22,5
1985-1986	156,5	77,1	23,5
1986-1987	159,3	73,4	24,4
1987-1988	162,3	72,7	

Source: Secrétariat d'État

1.4 La formation professionnelle

A) Nature du programme

La formation professionnelle n'ayant pas été expressément prévu dans l'A.A.N.D., il a été loisible au Gouvernement fédéral de s'y intéresser de près grâce à son pouvoir de dépenser. Ainsi, sa "fidélité" dans les contributions financières a fait en sorte que maintenant sa présence est tout à fait acquise dans ce secteur.

La formation professionnelle est davantage un dossier "main-d'oeuvre" qu'un dossier "éducation" (au sens de la constitution). Elle est en effet étroitement liée à l'économie, au marché du travail, à l'assurance-chômage, aux bureaux de placement, etc. L'éducation jouerait donc un rôle auxiliaire et de support dans ce champ d'activité.

Les universités bénéficient peu des budgets consacrés à la formation professionnelle; quant à la proportion du secteur collégial, elle représente environ 35% du total du budget du programme.

B) Rappel historique

Depuis le début du siècle, plusieurs législations et mesures administratives sont venues concrétiser l'intervention du Gouvernement fédéral dans le secteur de la formation professionnelle.

D'abord, l'on tente d'aider les jeunes et les chômeurs. Le Gouvernement fédéral investit dans les écoles techniques (1913-1940).

Vers les années 40, il accentue son action auprès des chômeurs et renforce ainsi son emprise dans ce domaine. La Commission Rowell-Sirois supporte cette tendance et la Loi sur la coordination de la formation professionnelle (1942) la concrétise.

C'est aussi l'époque du partage des coûts: les provinces qui veulent bénéficier des largesses du fédéral doivent, elles aussi, avancer des fonds.

Au cours des années 60, le Gouvernement fédéral consacre des sommes importantes aux immobilisations; on peut aussi constater qu'il impose des conditions à son implication financière.

En 1966, le ministère de la Main-d'Oeuvre et de l'Immigration est créé. C'est l'occasion pour le Gouvernement fédéral de consolider sa position dans la formation professionnelle. Il croit qu'il a un rôle essentiel dans la formation et le développement de la main-d'oeuvre adulte dans une perspective de croissance économique et de plein emploi.

En 1967, la Loi sur l'assistance à la formation technique et professionnelle (1960) est remplacée par la Loi sur la formation professionnelle des adultes. Cette législation reprend l'idée de parler non plus d'enseignement technique mais bien de formation de main-d'oeuvre. Le partage des coûts disparaît. Le fédéral préfère être le seul pourvoyeur: il peut ainsi agir plus librement. C'est l'époque où, par exemple, il verse directement des allocations de formation et où il achète des places dans des établissements.

L'année 1971 est marquée par la réforme de l'assurance-chômage. Le Ministère créé plus tôt est aboli en 1976 et c'est la Commission de l'emploi et de l'immigration (CEIC) qui prend la relève.

Par cette instance, le Gouvernement fédéral pourra intervenir dans des secteurs qu'il juge stratégiques en termes de développement économique.

Puis fut voté la Loi sur la formation de 1982 qui a comme objectif d'offrir aux personnes intéressées une formation convenable et d'augmenter leur capacité de gains ou leurs possibilités d'emploi au moyen de cours de formation qui tiennent compte de l'évolution du marché.

L'adoption des diverses lois citées plus haut favorise la signature d'accords entre les deux ordres de gouvernement depuis une quinzaine d'années. Dans ces ententes, c'est la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada qui représente le Gouvernement fédéral et qui verse les fonds au Gouvernement du Québec (fonds consolidé); celui-ci est représenté par le ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du Revenu. Sont aussi intéressés à cet accord le ministère de l'Éducation, le ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Science, le ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration.

Le tableau 5 donne un aperçu des budgets des trois derniers accords dont le Québec a bénéficié:

L'Accord Canada-Québec en matière de formation professionnelle des adultes pour les années 1978-79, 1979-80, 1980-81 mettait l'accent sur la formation en institution et sur la formation industrielle; était aussi prévu un programme d'amélioration de la formation.

TABLEAU 5

Sommes allouées au Québec par le Gouvernement fédéral en vertu des accords Canada-Québec sur la formation professionnelle des adultes
(en millions de $)

Années	Budget	
1979-80	112,0	21
1980-81	123,2	22
1981-82	137,5	23
1982-83	141,6	24
1983-84	134,0	25
1984-85 (Renouvelé en 1985-86)	127,0	26
1986-87	139,0	27
1987-88	139,0	28
1988-89	139,0	29

Note: Lorsque l'on examine ce tableau, on constate que l'aide fédérale n'a pas évolué de façon significative: en effet, elle n'est passée que de 112 à 139 millions entre les années 1979-1980 et 1986-1987. Mais il faut dire au bénéfice du Gouvernement fédéral, que ces montants ne représentent pas toute l'aide accordée dans le domaine de la formation des adultes.

L'Accord Canada-Québec pour la formation professionnelle des adultes pour les années 1982-83, 1983-84, 1984-85 (prolongé jusqu'en 1986) mettait l'accent sur les professions d'importance nationale et prévoyait l'établissement d'une caisse d'accroissement des compétences professionnelles (pour les équipements et les immobilisations).

L'Accord Canada-Québec sur la formation en établissement pour les années 1986-87, 1987-88, 1988-89 oriente ses objectifs vers l'achat direct de formation en établissement et l'achat de formation sur mesure. Entre les deux programmes on note un déplacement au niveau financier entre la première et la troisième année de l'entente:

PROGRAMMES	1986-87	1987-88	1988-89
Achat direct de formation	125 100	106 336	106 335
Achat de formation sur mesure	13 900	32 665	en négociation

Ces chiffres (exprimés en million de dollars) extraits du texte du dernier accord (Partie V, page 40) démontre bien comment le Gouvernement fédéral a tendance à se désintéresser de la formation en établissement au profit de la formation sur mesure qui est plus facilement adaptable aux besoins du marché du travail.

*** *** ***

On constate donc dans le domaine particulier de la formation professionnelle que le Gouvernement fédéral détient une emprise certaine. Au delà des sommes importantes investies, il soumet les provinces à des mécanismes de collaboration compliqués et contraignants et à des conditions telles le choix des stagiaires, l'établissement de règles budgétaires précises, la définition des types de formation, la publicité, etc.

Cet état de fait suscite des interférences entre les niveaux de juridictions et accentue ainsi les tracasseries administratives entre les deux gouvernements.

2.0 Les interventions fédérales au niveau des établissements

2.1 Les subventions d'investissements du Gouvernement fédéral dans le réseau des établissements d'enseignement postsecondaire

A) Nature des programmes

Ces programmes d'aide financière permettent aux établissements d'enseignement postsecondaire d'acquérir ou de moderniser des centres de formation ou de recherche. Dans le cadre de cet inventaire, les programmes suivants ont été retenus:

- Caisse d'accroissement des compétences professionnelles;
- Centre de spécialisation;
- Chaire d'études féminines;
- Chaire d'études multiculturelles.

B) Description et historique des programmes

1- **La Caisse d'accroissement des compétences professionnelles** (CACP) est issue du Programme national de formation professionnelle de 1982 dont l'objectif était d'accroître la capacité de formation dans les professions "d'importance nationale". Le programme permettait la construction et la modernisation des installations et de l'équipement pour la formation (40 000$ par place) dans les établissements de niveau secondaire et collégial au Québec.

Les projets des établissements étaient examinés en premier lieu au MEQ. A la suite d'une recommandation du Comité mixte (Canada-Québec), la Commission de l'emploi et de l'immigration (CEIC) décidait ou non de les approuver.

Au 20 juin 1984, la CEIC avait accepté 38 des 50 projets recommandés par le Comité mixte totalisant 46,2 millions de dollars. Les établissements de niveau collégial ont reçu 80% de cette somme soit 37,2 millions de dollars pour 20 projets. (Les commissions scolaires étaient également admissibles). La Caisse a financé des projets très importants comme l'Institut d'ordinique du Cégep Lionel-Groulx (10,5M$) et le projet d'aérotechnique du Cégep Édouard-Montpetit (8,6M$). Le Québec a reçu environ 25% de l'enveloppe budgétaire allouée à ce programme.

2- **Les Centres de spécialisation.** En avril 1984, le secrétaire d'État, monsieur Serge Joyal, annonçait un programme doté d'un budget de 25 millions de dollars dont le but était de "lancer ou de consolider des centres consacrés à l'étude et à la recherche de solutions à des problèmes d'envergure nationale".

Dans le but de sauvegarder sa compétence exclusive et de s'assurer que les sommes dépensées le seront de façon cohérente, le ministère de l'Éducation s'associa avec la CREPUQ et le Conseil des universités pour évaluer les projets. Le 12 juillet 1984, le Québec transmettait une liste de 16 projets prioritaires totalisant 7,4 millions de dollars. Le secrétaire d'État, monsieur Serge Joyal n'avait retenu que 9 des 16 projets soumis, cependant il accordait son aide financière à 3 projets non recommandés par le MEQ. Le 23 août, l'ex-ministre, monsieur Yves Bérubé, annonçait que "les universités conviennent de ne pas dépenser les subventions qui leur sont versées mais de les déposer dans un compte en fidéicommis administré par la CREPUQ jusqu'à ce qu'il y ait accord sur le mode de répartition". En novembre 1984, à la suite d'un changement de gouvernement au niveau fédéral, un accord était conclu. Le fédéral allouait 5,7 millions de dollars aux 11 premiers projets figurant sur la liste des priorités du MEQ.

Le Comité Nielsen chargé de l'examen des programmes fédéraux s'est interrogé sur la pertinence d'une telle intervention fédé-

rale compte tenu des perturbations qu'elle risque de provoquer sur le plan des priorités provinciales. Le Groupe de travail chargé de l'examen des programmes fédéraux recommanda d'utiliser les conseils subventionnaires pour l'acheminement futur de tout financement analogue.

3- Chaire d'études féminines. En 1984, le secrétariat d'État annonçait un programme d'aide à la création des chaires d'études sur la femme. Une chaire (500 000$) devait être mise sur pied chaque année pendant 5 ans dans chacune des grandes régions du Canada.

Le Québec a mis sur pied un comité de sélection constitué de représentants de la CREPUQ, du MESST, du Conseil des universités, du Secrétariat à la condition féminine et du Conseil du statut de la femme afin d'examiner les 4 demandes des universités québécoises. Le Comité a recommandé le projet de l'Université Laval. Cette recommandation fut transmise par le Ministre le 25 juin 1985. Le secrétaire d'Etat, monsieur Benoît Bouchard annonçait 3 mois plus tard le versement de 500 000$ à l'Université Laval pour l'établissement d'une Chaire.

4- Chaires d'études multiculturelles. Il existe également un programme du secrétariat d'État visant à doter des universités de chaires multiculturelles. Le Gouvernement fédéral verse jusqu'à 350 000$ par chaire. Une chaire de langues et d'études culturelles urdû (Pakistan) a été attribuée dernièrement à l'Université McGill.

*** *** ***

Les investissements directs du Gouvernement fédéral dans le réseau d'enseignement postsecondaire, bien que limités financière-

ment ne sont pas moins préoccupants pour le respect de la compétence du Québec dans ce domaine. Ce genre d'intervention a des aspects structurants sur le réseau. Non seulement, par ses investissements le Gouvernement fédéral peut influencer l'enseignement et la recherche, mais de plus le Québec court le danger de devoir financer l'entretien d'infrastructures non prévues dans les plans de développement.

Pour le Gouvernement fédéral, cette politique d'investissements directs dans le réseau a de nombreux avantages. Elle permet d'accroître son pouvoir sur l'aménagement des ressources éducatives et de recherche et de permettre une bonne visibilité de son aide auprès des établissements et des citoyens. En s'adressant directement au réseau, on prévient ainsi que certains fonds fédéraux soient éventuellement affectés à d'autres fins que l'éducation comme cela a pu se produire dans certaines provinces dans le passé.

En 1985, le rapport Johnson jugeait que les provinces étaient incapables et non désireuses de financer des centres d'excellence et qu'il appartenait au Gouvernement fédéral de s'impliquer dans ce domaine:

> "[...] ceux qui connaissent bien notre système d'enseignement supérieur savent depuis longtemps qu'on n'y trouve peu de stimulants - ni pour les universités ni pour la plupart des provinces - propres à les inciter à établir des centres de classe internationale[...] seul le Gouvernement du Canada est en mesure de financer des centres d'excellence[...] quand on recherche l'excellence, ce n'est guère le temps de se préoccuper des questions d'intérêt régional[...] bref, l'égalité et l'excellence ne vont pas toujours de pair"[30].

Le rapport du Comité sénatorial va encore plus loin dans cette optique:

> "Un des principaux problèmes auxquels ceux qui veulent édifier des centres de recherche doivent faire face est celui du financement des frais de fonctionnement, surtout durant les premières années, alors qu'on procède au recrutement des scientifiques et du personnel de soutien et qu'on est en quête de subventions de recherche. Pour payer la note des activités essentielles de la recherche, nous recommandons qu'un Conseil des centres de recherche soit formé et qu'il soit indépendant des trois autres conseils tout en étant administré par le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada. Ce nouveau conseil donnerait son appui aux centres qui poursuivent des programmes dont les travaux sont de calibre international. Ces centres seraient choisis par un jury d'universitaires et de scientifiques de réputation internationale, dont quelques-uns pourraient être des étrangers. Le Comité propose que 100 millions de dollars de 1986-1987 soient mis de côté annuellement pour ce Conseil; si les premiers résultats sont probants, il faudrait même accroître ce montant. Nous proposons aussi qu'un rapport annuel soit déposé au Parlement sur les activités menées grâce au soutien du Conseil des centre de recherche"[31].

Jusqu'à présent, la stratégie du Québec dans ce dossier a été de créer des mécanismes de concertation avec le réseau de façon à ce que les établissements ne négocient pas individuellement de façon directe avec le Gouvernement fédéral. Ainsi, les sommes injectées par le Gouvernement fédéral ont pu être investies jusqu'à présent en conformité avec les priorités du réseau québécois.

2.2 Financement fédéral des activités internationales des établissements québécois de niveau postsecondaire

La coopération et le développement international constituent une activité importante de nos établissements. Il existe une intention évidente de la part des universités québécoises de s'impliquer dans les échanges internationaux. Ainsi par exemple, l'Université du Québec s'est dotée d'un bureau de la coopération et du développement international chargé d'apporter son appui à la coordination et à l'intensification des activités internationales. En 1985-1986, l'Université du Québec par exemple avait réalisé 115 actions de coopération internationale.

Le Gouvernement fédéral demeure une source de financement importante dans ce genre d'activités. Au niveau de la coopération avec les pays industrialisés, les conseils canadiens de recherche (CRSH, CRM, CRSNG) fournissent des subventions dans le cadre des programmes d'aide à la coopération internationale (subventions pour les voyages, les congrès, conférences, chercheurs invités).

C'est par le biais des programmes d'aide aux pays en voie de développement que le Gouvernement fédéral s'implique le plus en collaboration avec les universités. "Au Canada, l'Agence canadienne de développement international (ACDI) constitue de loin le plus important bailleur de fonds pour le financement d'actions de coopération avec des établissements de pays en voie de développement"[32]. En 1983-1984, l'ACDI a versé 3 millions de dollars aux universités québécoises pour le financement d'activités conjointes de développement international[33].

Le Gouvernement fédéral subventionne également le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) pour encourager les recherches techniques et scientifiques dans les pays en voie de développement.

Pour sa part, le ministère des Relations internationales du Québec finance surtout les accords gouvernementaux de coopération universitaire avec la France et la Belgique.

Le Gouvernement fédéral juge que les relations extérieures relèvent de sa juridiction. La coopération en éducation est un volet de cette politique.

Des mesures législatives viennent baliser les engagements des organismes publics québécois avec le Gouvernement fédéral et avec les Gouvernements étrangers; en effet, ceux-ci ne peuvent pas conclure d'ententes "avec un autre gouvernement au Canada, un ministère ou un organisme de l'un de ces gouvernements", ou encore "avec un gouvernement étranger ou avec un ministère ou un organisme de ce gouvernement" sans le consentement du Gouvernement québécois. Cette règle de conduite, qui faisait l'objet autrefois de l'article 21 de la Loi des Affaires intergouvernementales se retrouve maintenant dans les textes suivants:

- La Loi sur le ministère du Conseil exécutif, LRQ, M-30, (article 3.07 à 3.12).
- La Loi sur le ministère des relations internationales, LRQ, M-25.1 (article 21), (sanctionnée le 21 décembre 1984);

Par contre, les décrets 502-86 et 1256-86 permettent aux universités de conclure des ententes de moins de 500 000$ portant sur des subventions ou des contrats de recherche. Dans tous les autres cas, l'émission d'un décret spécifique est nécessaire. A cause de la lourdeur du mécanisme bureaucratique, il peut s'écouler plusieurs mois avant qu'un décret soit émis.

En pratique, un grand nombre d'établissements ignorent ou contournent la loi. Ainsi, certains collèges développent la coopération internationale par l'entremise de l'Association des collèges communautaires du Canada (ACCC). D'autres collèges ont

formé le Consortium international pour le développement de l'éducation (CIDE). Le CIDE étant un organisme non-gouvernemental, il n'est pas assujetti à la loi.

2.3 Les études canadiennes

En 1972, l'Association des universités et collèges du Canada (AUCC) nomma une commission "pour enquêter auprès des universités canadiennes sur l'état de l'enseignement et de la recherche dans diverses disciplines touchant le Canada, préparer un rapport sur le sujet et faire des recommandations"[34]. Le Conseil des Arts subventionna les travaux de la Commission dont le rapport fut publié en 1975.

Préoccupé par la recherche de l'identité canadienne le Gouvernement fédéral s'intéressa à ce concept. Le secrétariat d'État administre depuis 1978 un programme des études canadiennes dont le premier objectif est "d'élaborer et de diffuser du matériel didactique dans certains domaines méconnus ou négligés des études canadiennes et en favoriser l'utilisation"[35].

Le secrétariat d'État subventionne des organismes nationaux comme l'Association des études canadiennes[36], l'Association des collèges communautaires du Canada et la Fondation d'études canadiennes. Le programme a un budget annuel de 3,7 millions de dollars. Il a notamment subventionné la revue d'histoire Horizon Canada et l'Encyclopédie canadienne.

Le Comité Nielsen, considérant les réticences des provinces et le chevauchement de ce programme avec les activités d'autres organismes fédéraux (CRSH, ONF, etc) a recommandé d'y mettre fin[37]. Cependant ce programme existe toujours.

3.0 Les interventions fédérales au niveau des individus

3.1 La recherche

A) Bref rappel historique et état de situation

Dans le grand dossier que constitue l'enseignement postsecondaire, la **recherche** est un élément essentiel; elle en est même la bougie d'allumage et sans elle, l'université n'accomplirait pas complètement sa mission.

Déjà en 1916, le Gouvernement fédéral s'intéresse au domaine de la recherche universitaire en créant le Conseil national de recherches (CNR).

Puis vinrent plus tard trois autres organismes devant supporter les efforts dans ce domaine:

- le Conseil de recherches pour la défense fut créé en 1947 (il est maintenant fusionné au Ministère de la Défense);
- le Conseil des arts du Canada vit le jour en 1957;
- le Conseil de la recherche médicale débuta ses activités en 1960.

La période 1939-1970 fut fertile en réflexions et rapports divers: on aborda des questions telles, la participation du Gouvernement fédéral dans le financement de la recherche, le besoin de planification, le rôle du Gouvernement fédéral et des établissements, etc.

En 1966, le Conseil des sciences du Canada fut créé, lequel est un organisme consultatif national en matière de science et de technologie.

Cette création fut suivie en 1971 par celle du ministère fédéral des Sciences et de la Technologie; son rôle dans la recherche, au niveau national, est très important: son secrétaire, par exemple, est le principal conseiller scientifique du gouvernement fédéral et il préside le Comité canadien du financement de la recherche dans les universités (CCFRU) et celui de la coordination des trois conseils de recherches (CCCR) mis sur pied depuis 1978.

En effet, c'est en 1978, que le Conseil national de recherches et le Conseil des arts du Canada ont vu un certain nombre de leurs responsabilités être désormais attribuées à deux nouveaux conseils, soit: le Conseil de recherche en sciences naturelles et en génie (CRSNG) et le Conseil de recherches en sciences humaines (CRSH); quant au Conseil de recherches médicales, son mandat fut élargi à l'ensemble des domaines de la santé.

La recherche doit sa vitalité au support financier des gouvernements dans une proportion de 80%; les autres sources étant le secteur privé pour 10,5%, l'enseignement supérieur pour 5,2% et les sources étrangères pour 3,1%[38].

Globalement au Québec les dépenses de recherche sont évaluées à 212 millions de dollars[39] pour l'année 1985-1986. Le Gouvernement fédéral participe directement à la recherche universitaire et il y a affecté pour la même année, 111,5 millions de dollars. Le Gouvernement du Québec y a consacré 56,7[40] millions pour la même période.

Quant à l'apport des entreprises, il a son importance d'autant plus qu'une irréversible tendance est en train de s'installer, laquelle veut renforcer les liens entre le privé et l'université. On parle dans certains milieux de "synergie universités - entreprises"[41].

B) Les sources de revenus

1. Les conseils subventionnaires

Ayant reçu après 1978, la responsabilité du financement de la recherche universitaire, les trois conseils ont contribué à soutenir les efforts dans ce domaine ainsi que la formation des chercheurs.

Le rapport Bonin-Van der Donckt[42] rappelle les grandes orientations données aux conseils:

- continuer à appuyer et à favoriser la recherche fondamentale;
- s'assurer de la formation d'une main-d'oeuvre suffisante pour la recherche;
- appuyer et favoriser la recherche dans des secteurs d'intérêt national.

Ces organismes sont autonomes dans la distribution des budgets. Ils doivent cependant faire rapport de leurs activités au ministre responsable devant le Parlement.

Ils doivent présenter des plans quinquennaux depuis 1979; on comprendra l'importance de ces opérations. Chacun des conseils se trace alors des objectifs précis devant guider l'élaboration de son plan. Par la suite, les projets présentés sont évalués au mérite non pas par des fonctionnaires, mais par des représentants du milieu scientifique.

Les budgets accordés par les conseils subventionnaires défrayent les coûts directs de recherche, c'est-à-dire le matériel requis par le projet, le salaire des étudiants diplômés et des assistants de recherche. Les frais indirects ou généraux sont absorbés à même le budget de fonctionnement des universités. Nous reviendrons sur cette question au cours de l'étude.

Les subventions, les bourses, les contributions et les contrats sont les formes habituelles d'aide aux étudiants et aux chercheurs.

Ces budgets au niveau national pour l'année 1985-1986 sont de l'ordre de 450 millions de dollars[43].

Au Québec, pour la même période, le Québec a reçu de la part de ces conseils 100,9 millions de dollars[44].

1.1 Le Conseil de recherche en sciences naturelles et en génie (CRSNG)

Le Conseil soutient la recherche fondamentale et appliquée réalisée par des professeurs et aide financièrement les étudiants de 2e et 3e cycles. Il octroie aussi des crédits dans des secteurs stratégiques pour le Canada (forêts, pêches et océans, énergie, robotique, toxicologie de l'environnement et le génie).

Au cours des années 1970, il est noté[45] que la recherche libre était fortement encouragée par ce Conseil; depuis ce temps, et notamment durant la période 1980-1985, la tendance a été de subventionner de plus en plus la recherche orientée. C'est ainsi que des secteurs qui sont reconnus comme "stratégiques" par

le Gouvernement fédéral, tels les forêts, les océans, l'énergie, la robotique reçoivent une attention particulière de cet organisme.

En 1985-1986, le CRSNG, qui dispose d'une grande partie du budget des trois conseils, a octroyé pour l'ensemble du Canada 251,0 millions de dollars[46].

Pour sa part, le Québec recevait de cette somme 51,3 millions de dollars[47].

1.2 Le Conseil de recherches en sciences humaines (CRSH)

Ce Conseil subventionnaire s'intéresse aux domaines des **sciences sociales** (sciences politiques, administration des affaires, etc.) et des **sciences humaines** (littérature anglaise et française, étude canadienne, etc.).

Le CRSH tout comme le CRSNG a également eu ces dernières années tendance à diriger les projets qu'il supporte dans le sens des grandes politiques du Gouvernement fédéral.

Au cours de 1985-1986, sa contribution au Québec a été de l'ordre de 9,8 millions de dollars[48].

1.3 Le Conseil de recherches médicales (CRM)

Ce Conseil concentre ses efforts sur la recherche et la formation dans le domaine de la santé.

Ainsi, il aide financièrement les chercheurs et les étudiants de 2e et 3e cycles effectuant des travaux dans le domaine de la recherche en médecine, notamment la recherche sur le cancer, sur les maladies cardiaques, sur le diabète et le génie génétique, etc.

Le CRM a distribué au Québec en 1985-1986, la somme de 39,698 millions de dollars[49].

On ne peut donc nier l'importance du rôle des conseils subventionnaires; même si leur influence a pu varier au cours des années, ils ont eu des effets structurants certains sur l'ensemble de la recherche au pays.

2. La politique de subvention de contrepartie

Dès 1987-88, les conseils subventionnaires recevront du Gouvernement fédéral des fonds supplémentaires équivalant aux contribution faites par le secteur privé à la recherche universitaire; ces budgets pourront atteindre 369 millions de dollars d'ici 1991.

Les objectifs de cette politique sont les suivants[50]:

- Accroître, de concert avec le secteur privé, le niveau général de la recherche, de la formation à la recherche et des activités directement connexes poursuivies dans les universités.

- Accroître la collaboration entre le secteur privé et les universités, pour favoriser l'orientation mutuellement souhaitable de la recherche universitaire et le transfert des résultats de cette recherche à des fins d'application par le secteur privé.

- Favoriser les activités de recherche conjointes qui mettent en valeur les compétences et les intérêts du secteur privé et des universités au profit économique et social des Canadiens.

Cette initiative s'effectuera dans un cadre précis; les règles de base sont déjà connues:

. Les budgets de base des Conseils sont stabilisés aux niveaux de 1985-86 et ce, jusqu'en 1990-91;

. exceptionnellement, en 1986-87 une somme provisoire de 25,3 millions de dollars a été ajoutée à leur base budgétaire;

. à partir de 87-88, le Gouvernement fédéral accordera à chacun des conseils des fonds additionnels de manière à égaler la contribution du secteur privé;

. cependant, les contributions de contrepartie sont assujetties à un maximum qui sera de 6% du budget équivalent admissible de l'année précédente;

. des modifications fiscales seront apportées en conséquence;

. les Conseils subventionnaires décideront comment répartir ces fonds entre leur série de programmes. Il leur incombera également d'agréer ou non une demande d'aide pour des activités de recherche universitaire parrainées par le secteur privé.

Il est prévu que ces fonds seront répartis entre les trois Conseils[51].

Cette question sera étudiée de manière plus approfondie au cours des prochains mois.

3. Autres organismes et ministères fédéraux

En plus de sa contribution provenant des conseils subventionnaires, le Gouvernement fédéral appui les efforts de recherche par certains de ses organismes et ministères.

En 1985-86, ceux-ci ont octroyé plus de 102 millions de dollars[52], sous forme de subventions, de contributions, de bourses ou de contrats. Nous en listerons ici quelques-uns:

- ministère de l'Environnement;
- ministère de la Santé et du Bien-Être social;
- ministère de l'Industrie et du Commerce et de l'Expansion économique régionale;
- ministère du Travail;
- ministère de l'Agriculture;
- ministère des Communications;
- ministère des Pêches et Océans;
- Conseil national de recherches;
- Secrétariat d'État;
- Transport Canada;
- Affaires indiennes et du Nord;
- Énergie atomique du Canada;
- etc.

On constate donc qu'il y a plusieurs domaines ciblés et que les objectifs poursuivis sont nombreux. Du point de vue des bénéficiaires de ces fonds, un manque de continuité et une tendance à distribuer les budgets de façon très inégale sont des problèmes particulièrement remarqués. L'impact de ce programme n'est pas à négliger car il a un effet certain sur le développement de la recherche.

*** *** ***

Qu'il s'agisse de l'ensemble des montants consacrés à la recherche ou seulement de ceux distribués par les Conseils subventionnaires, on constate qu'ils ont augmenté au fil des années (voir tableau 1). Ces données ainsi que la description des activités de recherche des pages précédentes démontrent l'importance des montants en cause et des possibilités d'interventions structurantes.

Si le Gouvernement fédéral demeure le grand pourvoyeur de la recherche, le Gouvernement provincial y contribue également; en effet, les établissements universitaires à même les subventions globales qu'il leur verse, absorbent par exemple, les frais indirects de recherche; ces frais peuvent parfois gruger substantiellement les budgets de fonctionnement des établissements car ils ne sont pas couverts par les subventions venant des organismes fédéraux. Il est souvent difficile de les évaluer car ils regroupent diverses dépenses et services: salaire des chercheurs, soutien administratif, dépenses courantes d'éclairage, de chauffage et d'utilisation des laboratoires, etc.

Au plan national, ces frais pourraient représenter un montant de 250 millions de dollars[54] annuellement. L'Association canadienne du personnel administratif universitaire[55] estime les coûts indirects à 50% des coûts directs. Toute tentative de préciser ces coûts sera laborieuse. Plusieurs études ont reconnus ces dernières années (rapport Johnson et rapport Wright) que les frais indirects devraient être pris en charge par le Gouvernement fédéral d'une façon ou d'une autre. Est-ce que le paiement de ces frais s'effectuera à partir des paiements du FPE, à par-

tir de budgets nouveaux, ou est-ce que ce seront les provinces qui les assumeront directement? La question reste ouverte.

Au Québec, devant les difficultés que connaît la recherche universitaire, le Gouvernement du Québec décidait dans son discours du budget d'avril 1987[56] d'octroyer pour les frais indirects 7 millions de dollars pour les deux prochaines années académiques (1987-1988 et 1988- 1989).

3.2 Les étudiants étrangers

A) Les étudiants étrangers au Canada

Le nombre d'étudiants étrangers de niveau universitaire au Canada est en déclin. De 36 000 en 1983-84, il n'était plus que de 27 655 en 1986-87[57]. Bien que l'Ontario soit encore la province accueillant le plus d'étudiants étrangers de niveau universitaire (40%), son pourcentage a diminué puisqu'elle accueillait, il y a quelques années, plus de la moitié des étudiants étrangers. Leur nombre est passé de 18 697 en 1982-83 à 11 060 en 1986-87. Pour sa part, le Québec recevait en 1986-87, 5 605 étudiants étrangers, soit 20% du total.

Plus du quart des étudiants étrangers dans les universités canadiennes viennent de Hong Kong. Le deuxième groupe en importance (10%) est originaire de la Malaisie. Il y a donc un déséquilibre dans la répartition géographique des étudiants étrangers.

Le pourcentage des étudiants étrangers par rapport à l'ensemble des étudiants canadiens croît avec le niveau des études: ils représentent 5% des inscriptions au baccalauréat, 16% à la maîtrise et 28% au doctorat[58].

B) Les étudiants étrangers au Québec

Les statistiques du MESS indiquent que 6 126 étudiants étrangers fréquentaient les universités québécoises au trimestre d'automne 1985[59]. Les principaux pays d'origine étaient le Maroc (996), les USA (776), la France (482) et la Tunisie (245).

L'Université McGill reçoit le plus grand nombre d'étudiants étrangers (1 794 dont 660 américains). L'Université du Québec

occupe le second rang (1 027 dont 440 marocains). Les universités Condordia, Laval et Montréal accueillent chacune environ 800 étudiants étrangers.

La répartition des étudiants étrangers dans les universités québécoises selon le cycle d'études se présente comme suit: 59% au premier cycle, 28% au second cycle et 13% au troisième cycle[60].

C) Les droits de scolarité différentiels

La plupart des provinces imposent des droits de scolarité plus élevés pour les étudiants étrangers. Le Québec impose des droits de scolarité de 5 800$ par an (2 900$ par trimestre) au niveau universitaire et 1 575$ par trimestre au niveau collégial. En Ontario, les droits varient beaucoup selon la discipline et l'université (de 4 000$ à 8 000$ par an). Dans les universités des provinces maritimes, les étudiants étrangers paient environ 3 000$[61].

C'est en 1978 que le Québec exigea pour la première fois des étudiants inscrits dans ses établissements universitaires une participation financière plus élevée. D'un niveau initial de 750$ par trimestre, les droits de scolarité furent augmentés à quelques reprises pour atteindre 2 900$ par trimestre. Cependant le Québec a prévu un mécanisme d'exemption des droits de scolarité différentiels pour certains étudiants étrangers. "Une décision ministérielle fixe, par ailleurs à 3 650 le nombre maximum d'étudiants étrangers exemptés des droits majorés et ce, pour l'ensemble du secteur postsecondaire. Au niveau universitaire, il y avait à l'automne 1985, 3 025 étudiants étrangers exemptés des droits majorés, soit près de 50% de cette population"[62].

La politique des droits de scolarité différentiels est née dans un contexte de restriction budgétaire, cependant elle s'est intégrée à la politique extérieure du Québec. Dans le cas d'accords globaux de coopération, le ministère des Relations internationales a déjà offert des "bourses d'exemption" à une quarantaine de pays. Une des conséquences de cette politique a été d'accroître la proportion des étudiants étrangers dans les universités francophones. "[...] en l'espace de huit ans, le pourcentage d'étudiants étrangers fréquentant les universités francophones est passé de 19,5% à 55,1% mais ce progrès est plus apparent que réel car ces résultats sont dus à une baisse du nombre d'étudiants étrangers de langue anglaise plutôt qu'à un accroissement de ceux de langue française"[63].

Au niveau des bourses, le Gouvernement fédéral via l'ACDI a versé en 1985-1986, 6 millions de dollars en bourses à environ 1 400 étudiants étrangers au Canada. Le plus important programme est celui des bourses du Commonwealth (500 bourses). Même en l'absence de données statistiques, on peut présumer que l'impact de ce programme est relativement faible au Québec. Il est à noter que le Québec, contrairement à l'Ontario, n'accorde pas automatiquement d'exemptions aux boursiers de l'ACDI.

En février 1986, lors du Sommet des pays francophones à Paris, le premier ministre M. Mulroney a annoncé que le Canada décernerait 350 bourses aux étudiants provenant de pays francophones en voie de développement. Le MESS est associé à la gestion de la grande majorité de ces bourses.

Depuis 1979, le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science offre des bourses d'excellence à des étudiants étran-

gers. Actuellement, 125 boursiers provenant principalement de l'Afrique et de l'Amérique latine poursuivent au Québec des études de deuxième et troisième cycles.

Le service québécois d'accueil aux étudiants étrangers du MESS a pour mission d'accueillir, de renseigner et d'aider ce type de clientèle. Les établissements universitaires affectent également des ressources à cette fin.

D) Vers une politique nationale des étudiants étrangers?

Dans un troisième tome de son rapport[64], la Commission sur les études canadiennes (AUCC) recommandait "que soit élaborée une véritable politique nationale des étudiants étrangers" et que soit créé une agence nationale financée par le Gouvernement fédéral et les provinces par l'entremise du CMEC. Cette agence administrerait un programme national de soutien sélectif des étudiants étrangers dont le principal critère de choix serait le mérite et le potentiel intellectuel.

En Ontario, la Commission Bovey recommandait en 1984 que "pour les étudiants détenteurs d'un visa étranger, jusqu'à un maximum de 5 pour 100 de l'effectif provincial total, le Gouvernement du Canada assume la portion différentielle des droits universitaires, dans le cadre de ses responsabilités en matière d'affaires extérieures et d'aide à l'étranger"[65].

En 1987, le rapport du Comité sénatorial reconnaissait que "l'imposition des frais de scolarité majorés aux ressortissants étrangers relève des gouvernements provinciaux et des universités, et le Gouvernement fédéral devrait se garder d'intervenir dans ce domaine"[66].

De nombreux organismes réclament une politique nationale dans ce domaine. "Le premier impératif, et le plus urgent, est d'améliorer la coopération et la concertation entre les divers paliers de responsabilités, pour pouvoir instituer une stratégie nationale cohérente à la place des politiques fédérales, provinciales et universitaires qui se chevauchent de façon déroutante"[67].

Lors du Colloque national de Saskatoon, l'AUCC a demandé l'établissement de sept objectifs nationaux dont l'un vise l'élaboration d'une politique concernant les étudiants étrangers.

A l'automne 1986, le CMEC publiait un document de travail sur cette question et présentait diverses options possibles: consultation entre les deux niveaux de gouvernement ou consultation élargie incluant également d'autres parties intéressées (AUCC, BCEI...). Quelle politique pourrait concilier la compétence des provinces en éducation et les responsabilités du Gouvernement fédéral en matière d'aide au développement?

"Un thème qui est revenu périodiquement lors du récent débat sur les étudiants étrangers au Canada est celui de la nécessité urgente que les gouvernements, les établissements d'enseignement supérieur et les organismes non-gouvernementaux trouvent des façons de traiter des questions de politique qui présentent un intérêt commun"[68].

Le Gouvernement fédéral semble prêt à engager des négociations sur ce sujet suivant ainsi la recommandation du Comité sur les relations extérieures du Canada:

> "Nous recommandons que le Gouvernement fédéral prépare un énoncé des buts et objectifs nationaux à propos des étudiants étrangers et nous encourageons les provinces à en faire autant. Ces énoncés devront être discutés lors d'une conférence des premiers ministres afin d'en arriver à une ligne de conduite aussi cohérente que possible"[69].

RÉFÉRENCES

1. Info de l'AUCC, no 88-1-1988-01-14: le programme Défi'88 consacrera 180 millions à la création d'emploi pour étudiants.

2. A.W. JOHNSON, Pour une meilleure orientation du financement de l'enseignement postsecondaire et de la recherche par le Gouvernement du Canada, Ottawa, Secrétariat d'État, 1985.

3. Canada, COMMISSION ROYALE SUR L'UNION ÉCONOMIQUE ET LES PERSPECTIVES DE DÉVELOPPEMENT DU CANADA, Rapport, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985, 3 V, (MacDonald).

4. Ibid., Vol. 2, p. 844.

5. Comité sénatorial permanent des finances nationales, La Politique fédérale en matière d'enseignement postsecondaire, Mars 1987.

6. Ibid., p. 22.

7. Ibid., p. 111.

8. Loc. cit.

9. Ibid., p. 116.

10. Gérard D. LEVESQUE, Budget 1987-1988: Discours sur le budget et renseignements supplémentaires, Québec, Ministère des Finances, 1987, p.23, 1 V.

11. Association des universités et collèges du Canada (AUCC), Communiqué, 26 mars 1987.

12. Document de travail présenté par la délégation du Manitoba: Colloque national sur l'enseignement postsecondaire, Saskatoon, 1987, p. 3.

13. Ibid., p. 4.

14. Gérard D. LEVESQUE, op. cit., p. 25.

15. Loc. cit.

16. -Canada, GROUPE DE TRAVAIL CHARGÉ DE L'EXAMEN DES PROGRAMMES, Éducation et recherche: Rapport du Groupe d'étude au Groupe de travail chargé de l'examen des programmes, Ottawa, 1985, 391 p., p. 324, (Nielson).

    -Secrétariat d'État, Aide fédérale et provinciale à l'enseignement postsecondaire: rapport au Parlement 1985-1986, Ottawa, 1986, p. 44.

17. Comité sénatorial, op. cit., p. 115.

18. Accord constitutionnel de 1987: Réunion des premiers ministres sur la la constitution, Ottawa, 1987, 24 p.

19. Information de l'Association des universités et collèges du Canada, no. 87-17, p. 2.

20. Canada. GROUPE DE TRAVAIL CHARGE DE L'EXAMEN DES PROGRAMMES, op. cit. p. 292, (Nielson).

21. MINISTÈRE DU TRAVAIL ET DE LA MAIN-D'OEUVRE, Rapport annuel 1978-80, Editeur officiel du Québec, 4e trimestre, 1980, p. 131.

22. Accord Canada-Québec en matière de formation professionnelle des adultes pour les années 1978-1979, 1979-1980, 1980-1981, 1978, 32 f., Annexe B-1, Année financière 1980-81.

23. Ibid., Année financière 1981-1982.

24. Accord Canada-Québec sur la formation professionnelle des adultes pour les années 1982-83, 1983-84, 1984-85, Ottawa, Emploi et immigration Canada, 1982, 49 p., Art. 4.2

25. Ibid., Art. 4.2.1.2.

26. Ibid., Art. 4.2.1.3.

27. Accord Canada-Québec sur la formation en établissement pour les années 1986-87, 1987-88 et 1988-89, 1987, 55, 53 p., Art. 34.1.

28. Ibid., Art. 34.2.

29. Ibid., Art. 34.3.

30. A. W. JOHNSON, op. cit., p. 23.

31. Comité sénatorial, op. cit., p. 113.

32. La coopération et le développement international à l'Université du Québec: rapport d'activités 1985-1986, Sainte-Foy, Université du Québec, p. 23.

33. AGENCE CANADIENNE DE DEVELOPPEMENT INTERNATIONAL, Rapport annuel 1985-1986, Ottawa, 1986, 127, 128 p.

34. Thomas H.B. SYMONS et James E. PAGE. Où trouver l'équilibre: ressources humaines, enseignement supérieur et études canadiennes, Ottawa, Association des universités et collèges du Canada, 1984, V. 3, Se connaître: Le rapport de la Commission sur les études canadiennes, 285 pages.

35. Programme d'études canadiennes 1984-1985: Renseignements et formulaires de demandes, Ottawa, Secrétariat d'Etat, 1984, 10,10

36. Répertoire des études canadiennes/québécoises/régionales au Canada, Ottawa, Association des études canadiennes, 1984, 1 V.

37. Canada, Groupe de travail..., (Nielsen), op. cit., p. 272.

38. Québec, DIRECTION GENERALE DE L'ENSEIGNEMENT ET DE LA RECHERCHE UNIVERSITAIRES, La recherche subventionnée et commanditée dans les universités du Québec, 1985-86, Québec, p. 13.

39. Loc. cit.

40. Québec, DGRU, op. cit., p. 14

41. Gérard D. LEVESQUE, op. cit., discours, p. 11.

42. Bernard BONIN et Pierre VAN DER DONCKT, Les interventions fédérales dans le domaine de l'éducation: rapport préliminaire, Toronto, Conseil des ministre de l'éducation (Canada), 1984, p. B-36.

43. Secrétariat d'Etat, op. cit. p. 36.

44. Statistique Canada, Statistiques financières des universités et collèges, Ottawa, Association des universités et collèges du Canada 1985-86, Tableau 2.1A.

45. Bernard BONIN et Pierre VAN DE DONCKT, op. cit., p. C-27.

46. Statistique Canada, Association des université et collèges du Canada, op. cit., tableau 2.1A.

47. Loc. cit.

48. Loc. cit.

49. Loc. cit.

50. Renforcer l'association du secteur privé et des universités pour la recherche: Règles de la politique des subventions de contrepartie, Ottawa, Ministère d'Etat, Sciences et Technologie, 1986, p. 6.

51. Ibid., p. 55.

52. Secrétariat d'Etat, op. cit., p. 36.

53. Statistique Canada, Association des universités et collèges, op. cit., tableau 2.3.A

54. ASSOCIATION CANADIENNE DES PROFESSEURS D'UNIVERSITES, Notes du Colloque, Ottawa, (1987), (6) f, ACPU.

55. ASSOCIATION CANADIENNE DU PERSONNEL ADMINISTRATIF UNIVERSITAIRE, Report of the study of the costs of university research, Ottawa, 1982, 89 p.

56. Gérard D. LEVESQUE, op. cit., annexe A, p. 212.

57. Max VON ZUR-MUEHLEN, "International Students: a case study", in Éducation Canada le postsecondaire en crise. Canadian Higher Education Research Network, Ottawa, 1987, p. 108.

58. Ibid., p. 105

59. DGRU - MESS (document administratif), "Nombre d'étudiants étrangers par pays de citoyenneté et université", Automne 1985.

60. Jean-Paul BROUDEHOUX, "Le Québec et les étudiants étrangers" dans Universités, vol. 8, no. 4 (nov. 1987), pp. 27-31.

61. STATISTIQUE CANADA, Frais de scolarité et de subsistance dans les universités canadiennes 1986-1987 et 1987-1988, Ottawa, 198 , (catalogue 81-219).

62. Denise ROCHETTE, "Pourquoi et Comment? la politique québécoise relative aux étudiants étrangers" dans Magazine de l'éducation internationale, vol. 3, no. (été 1987), p. 10.

63. Ibid., p. 11.

64. T. Symons et J. Page, op. cit., p. 264.

65. Ontario, COMMISSION CHARGEE D'ETUDIER L'AVENIR DES UNIVERSITES DE L'ONTARIO, Les universités de l'Ontario: Options pour l'avenir, Toronto, 1984, p. 39. (Bovey).

66. Comité sénatorial, op. cit., p. 80.

67. Les étudiants étrangers au Canada: une question de politique négligée, Ottawa, Institut Nord-Sud, 1985, 11 p.

68. CONSEIL DES MINISTRES DE L'ÉDUCATION (CANADA), Les étudiants étrangers au Canada, Toronto, 1986, 2 V.

69. Canada, COMITÉ MIXTE SPÉCIAL DU SÉNAT ET DE LA CHAMBRE DES COMMUNES SUR LES RELATIONS EXTÉRIEURES DU CANADA, Indépendance et internationalisme, Ottawa, Approvisionnement et Service Canada 1986, 210, 196 p.

ANNEXE IV

DESCRIPTION DU CONTEXTE CANADIEN

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES TABLEAUX V

LISTE DES GRAPHIQUES VI

ANNEXE IV - DESCRIPTION DU CONTEXTE CANADIEN 1

1.0 Les objectifs politiques et éducationnels des deux ordres de gouvernement 2

2.0 Une analyse de l'évolution de l'attitude fédérale dans ses dépenses de transferts 12

3.0 La comparaison avec un autre domaine d'intervention fédéral: la santé et les services sociaux 22

3.1 Les subventions transitant d'un Gouvernement à l'autre 24
3.1.1 Le financement des programmes établis (FPE) 24
3.1.2 Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) 25
3.1.3 Loi sur la réadaptation professionnelle des invalides (LRPI) 26
3.1.4 Loi des jeunes contrevenants (LJC) 26

3.2 Les subventions transitant du Gouvernement fédéral aux établissements 27

3.3 Les subventions transitant du Gouvernement fédéral vers les individus 27

4.0 L'analyse du contexte constitutionnel 29

5.0 L'identification des forces en présence 35

5.1 Les autres provinces 35

5.2 Les associations 37

5.3 Le rôle du CMEC 38

LISTE DES TABLEAUX

ANNEXE IV

Tableau 1 Instrument d'analyse des modes d'attribution des subventions fédérales du Québec 14

Tableau 2 Classement des programmes de subventions fédéraux dans la grille d'analyse de latitude, (Education/Québec) 15

Tableau 3 Divers programmes fédéraux récents 19

Tableau 4 Classement des programmes de subventions fédéraux dans la grille d'analyse de latitude (Santé SS/Québec) 23

LISTE DES GRAPHIQUES

ANNEXE IV

Graphique 1 FPE vs Subventions conditionnelles 18

Graphique 2 Croissance des transferts 20

ANNEXE IV - DESCRIPTION DU CONTEXTE CANADIEN

Comme nous l'avons vu dans l'Annexe précédent portant sur l'Inventaire des interventions fédérales dans le domaine postsecondaire, celles-ci sont multiples et touchent des secteurs variés.

La présente Annexe tentera de décrire le contexte canadien de ce domaine dans ses différentes composantes de façon à identifier les aspects critiques et les forces en présence dont le Québec devrait tenir compte dans l'élaboration de sa stratégie vis-à-vis du Gouvernement fédéral.

Pour ce faire, le texte qui suit présentera successivement:

- les objectifs politiques et éducationnels des deux ordres de gouvernement (1.0);
- l'évolution de l'attitude fédérale dans ses dépenses de transferts (2.0);
- la comparaison avec un autre domaine d'intervention fédérale: la santé et les services sociaux (3.0);
- le contexte constitutionnel (4.0);
- l'identification des forces en présence (5.0).

1.0 Les objectifs politiques et éducationnels des deux ordres de gouvernement

Dans cette section, on analysera succinctement les principaux objectifs fédéraux et québécois en matière d'enseignement supérieur et l'on tentera d'en mesurer le degré de compatibilité ou de divergeance, le cas échéant.

Pour y arriver, nous nous sommes référés aux discours des ministres Camille Laurin[1], Yves Bérubé[2,3], Claude Ryan[4], du premier ministre Brian Mulroney[5] ainsi qu'aux différents rapports du Secrétariat d'État[6] qui formulaient des objectifs; nous avons également effectué des consultations privées auprès de fonctionnaires du Secrétariat d'État et du ministère québécois de l'Enseignement supérieur et de la Science.

1.1 Les objectifs fédéraux

Le rôle complémentaire et auxiliaire joué au cours des ans par le Gouvernement fédéral, notamment en versant des subsides importants, a été et demeure encore essentiel à la réalisation de la mission dévolue aux provinces en matière d'enseignement postsecondaire. Ce rôle l'a amené à formuler certaines lignes directrices ou objectifs dans le domaine de l'enseignement postsecondaire.

Les objectifs énoncés par le gouvernement central ont porté, selon les périodes, des étiquettes différentes; dans notre étude, nous ferons état d'objectifs "fédéraux" et non pas d'objectifs "nationaux". En effet, même si cette dernière qualification est employée souvent dans les textes, nous considérons que les provinces n'ont pas fait collectivement de démarche pour "investir" ces objectifs de même qu'ils ne leur ont pas encore été imposés constitutionnellement. (Voir la section 4 de la présente Annexe.)

Pour tenter de saisir spécifiquement les objectifs fédéraux, "les pouvoirs publics canadiens [ayant eu] tendance à ne pas se fixer de but ou d'objectifs explicites en matière d'éducation"[7], il faut puiser à plusieurs sources; nous avons relevé les discours, les textes officiels, de même que les déclarations d'intention des politiciens dans le domaine de l'enseignement supérieur; nous nous sommes également reportés à des documents plus généraux (textes administratifs, politiques, etc.) car "les objectifs du Gouvernement [fédéral] en matière d'enseignement postsecondaire peuvent être considérés comme s'inscrivant dans un ensemble plus large de grandes priorités et d'objectifs reliés au développement social et économique"[8].

Les objectifs fédéraux apparaissent aussi dans des textes législatifs tel, la Loi constituant un programme national de formation professionnelle[9], mais ce sont les rapports au Parlement du Secrétariat d'État du Canada qui nous éclairent le plus; la partie IV du Rapport de 1985-86 nous les rappelle:

- le développement d'un système d'enseignement postsecondaire (EPS) de haut calibre;
- l'accessibilité;
- le développement social et culturel;
- le développement économique;
- le perfectionnement des ressources humaines;
- l'acquisition de connaissance par le développement de la recherche;
- la mobilité;
- le progrès technologique.

Certains autres textes nous permettent de préciser les intentions gouvernementales; c'est ainsi que l'on note:

- la promotion de l'innovation technologique pour rejoindre un marché extérieur mais aussi moderniser l'infrastructure industrielle;

- l'investissement dans la recherche appliquée centrée sur des domaines productifs et rentables;

- le renforcement du lien université/industrie de façon à permettre un meilleur financement de la recherche et une meilleure utilisation des produits nouveaux dans la production; à ceci on pourra ajouter le bénéfice périphérique de développer la créativité et les connaissances du milieu universitaire ainsi que l'initiative des managers privés;

- l'amélioration de la qualité de l'enseignement postsecondaire pour rehausser le potentiel de la main-d'oeuvre canadienne en la rendant apte à exercer les fonctions les plus complexes et à propager, à l'extérieur du Canada, l'expertise nationale;

- l'instauration entre les provinces et le Fédéral d'un climat de collaboration qui permette de développer une perspective pancanadienne de l'économie et de l'enseignement postsecondaire.

Au-delà de l'élaboration d'objectifs qui peut paraître à certains comme un exercice assez théorique, il est possible de recenser certaines mesures ou dossiers qui éclairent sur les intentions du Gouvernement fédéral de vouloir concrétiser ses intentions ou ses priorités:

- la politique des subventions de contrepartie (annoncée en février 1986) qui encourage l'association des entreprises à l'effort de recherche et favorise la recherche appliquée;

- le plan quinquennal fédéral de financement de la recherche universitaire (août 1987); dans ce plan, le Gouvernement fédéral envisage une légère hausse à court terme des budgets des conseils subventionnaires mais liée au financement de contrepartie, ce qui, en définitive, donne plus de chances aux recherches appliquées;
- le programme national de création de centres de spécialisation et plus récemment de centres d'excellence sur les campus universitaires (annoncé en janvier 1988) qui vise à renforcer la qualité de la recherche par la concentration de ressources dans les domaines et les lieux les plus prometteurs;
- le programme de bourses d'études en sciences, en génie et disciplines connexes (annoncé aussi en janvier 1988) qui vise à encourager l'obtention d'une expertise de pointe dans des secteurs à fort potentiel;
- la création d'un ministère fédéral de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie, la signature d'ententes en vertu de la politique nationale en matière de sciences et technologie (mars 1987) ainsi que la mise sur pied d'un Conseil des Ministres des Sciences et de la Technologie qui visent à promouvoir des orientations résolument scientifiques et technologiques auxquelles la contribution des chercheurs universitaires devra être indispensable.

Plus récemment, le discours prononcé par le Premier Ministre du Canada à la Conférence nationale sur la technologie et l'innovation, le 13 janvier 1988, met particulièrement l'accent sur l'EPS comme levier économique dans une économie de libre-échange où la productivité, la compétitivité, l'adaptation aux structures du marché international et l'exploitation de produits et d'expertises doivent reposer sur un enseignement de haut calibre et orienter vers l'innovation.

Une telle initiative confirme une ligne de pensée où la préoccupation économique prime; d'ailleurs, ce lien étroit entre l'économie et l'EPS n'est pas nouveau tel que nous l'illustrent les textes législatifs suivants:

- La Loi sur les accords fiscaux de 1977, article 24.1 d) fait le lien textuellement entre économie et enseignement à savoir "Le Secrétaire d'État fait déposer [...] un rapport pour l'année financière précédente portant sur [...] d) le lien entre ces contributions, transferts et programmes et les objectifs du Canada en matière d'économie et d'enseignement"[10];
- La Loi constituant un programme national de formation professionnelle (juillet 1982) stipule à l'article 11 que le gouverneur en conseil peut par règlement définir les expressions suivantes: 'enseignement universitaire' [...]"[11].

Dans le même sens, nous pouvons également nous en remettre à de nombreux rapports commandés par le Gouvernement fédéral pour éclairer des problématiques économiques qui contiennent des orientations applicables à l'enseignement postsecondaire. Nous ne citerons que les suivants:

- Le rapport Rowell-Sirois en 1940[12] qui recommande que le Gouvernement fédéral ait les pleins pouvoirs dans le secours aux chômeurs notamment celui de les former;
- Le rapport de la chambre des communes intitulé Du travail pour demain[13] qui, en 1981, annonce une mainmise du Gouvernement fédéral sur l'éducation par le biais de la formation professionnelle sous le couvert de l'objectif de la mobilité de la main-d'oeuvre et du développement technologique;
- Le rapport de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada[14] qui consacre tout un chapitre à l'enseignement et dans des termes qui ne rencontrent pas toujours les intérêts du Québec.

On peut conclure de cet examen que les objectifs fédéraux après avoir visé des buts simultanément socio-culturels et économiques tendent à exercer une forte pression sur le rendement économique de l'EPS. Pour ce faire, l'accent est mis, comme l'indiquent les déclarations de janvier dernier du Premier Ministre, Monsieur Mulroney, sur la recherche appliquée et la performance de pointe dans les domaines des sciences exactes et appliquées.

1.2 Les objectifs du Québec

Les provinces en établissant leur réseau d'éducation, responsabilité qui leur vient de leur compétence constitutionnelle explicite en la matière, ont été amenées à se fixer un certain nombre d'objectifs tel qu'on les retrouve dans le rapport du Secrétaire d'état au Parlement de 1984-85:

> "Elles [les provinces] voulaient d'abord donner à leur population accès à ce niveau [l'EPS] d'enseignement; elles voulaient que les capacités intellectuelles de leurs citoyens soient pleinement exploitées; elles étaient déterminées à favoriser le développement culturel; elles avaient besoin des compétences professionnelles que seul ce niveau d'enseignement peut procurer; elle recherchaient les avantages sociaux et économiques que l'on retire d'une participation active à la recherche aux niveaux national et international. Des buts comme ceux-ci et d'autres encore ressortent clairement des déclarations et des initiatives de tous les gouvernements provinciaux en particulier au cours de la période d'expansion rapide qui a débuté dans les années 60"[15].

D'ailleurs à la même page du rapport, on reconnaît que "[...] c'est donc d'abord des provinces qu'il faut attendre une définition des buts et des objectifs de ce secteur d'activités".

Au Québec, les objectifs énoncés par les divers documents administratifs et politiques émanant des ministères et des cabinets politiques successivement affectés au dossier de l'EPS rejoignent en général les objectifs des autres provinces et peuvent se traduire comme suit:

- accessibilité aux études postsecondaires;
- amélioration de la qualité de l'enseignement au premier cycle;
- stimulation des deuxième et troisième cycles;
- éducation des adultes;
- promotion de la recherche;
- formation des maîtres;
- formation professionnelle;
- développement de compétences dans des secteurs considérés prioritaires et soutenant le virage technologique;
- développement de la culture scientifique.

Tout comme le Gouvernement fédéral a opérationalisé d'une certaine manière ses grandes orientations, le gouvernement québécois a voulu traduire ses objectifs dans une série d'actions qui concrétisent ses intentions; à titre d'exemple mentionnons le financement des clientèles additionnelles (favorisant l'accessibilité), et dans le cadre de ce financement, l'utilisation d'une pondération plus grande pour les cycles supérieurs, l'importance (poids) également plus grande accordée à certaines disciplines pour tenir compte du virage technologique, la mise sur pied du programme d'actions structurantes, le financement

partiel des coûts indirects de recherche et certaines mesures fiscales favorisant la R-D et la synergie université-industrie.

1.3 Comparaison entre les objectifs fédéraux et provinciaux

En conclusion, sur les objectifs des deux ordres de gouvernement, on peut donc retenir:

- qu'au plan fédéral, les textes et discours sont généraux et succincts sur le sujet, ce qui s'explique par le fait qu'ils abordent un domaine de juridiction provinciale;

- qu'au plan québécois, il y a eu des énoncés d'objectifs qui restent assez généraux, ce qui s'explique par le caractère traditionnellement autonomiste du réseau universitaire que les gouvernements successifs n'ont pas voulu perturber;

Sur les grands thèmes, une certaine compatibilité est exprimée par les acteurs en présence: le maintien de l'accessibilité, la promotion de l'excellence, la nécessité du développement de la recherche, le rôle grandissant de l'économie dans le domaine de l'EPS, l'importance de la formation des adultes, etc.

Mais, comme chacun sait, l'harmonie entourant les relations fédérales provinciales en matière d'enseignement postsecondaire reste fragile. Cela tient en partie à la perspective de chaque gouvernement et plus particulièrement à la place qu'il voudrait assigner à l'EPS dans la poursuite de ses politiques.

Car, il est nécessaire de considérer que l'EPS représente un outil de développement de plusieurs secteurs névralgiques de notre société; il est également un véhicule de transmission de la langue, de la culture et des institutions.

Or, le Québec étant une société différente du reste du Canada, il est compréhensible qu'il soit souvent placé en situation difficile, sinon conflictuelle dans un certain nombre de dossiers avec le gouvernement central. Les discordances et les divergeances sont plus fréquentes, par exemple, qu'avec les autres provinces qui elles se reconnaissent davantage dans les textes et les actions du Fédéral.

Le Gouvernement fédéral, institution canadienne vise à promouvoir le pancanadianisme dans plusieurs dossiers; il a la tentation de normaliser et de développer une culture pancanadienne et ses divers modes d'intervention traduisent cette vision.

Le Québec, lui, a la préoccupation de vivre sa spécificité à l'intérieur du Canada et veut utiliser son système d'éducation pour promouvoir et protéger sa langue, sa culture, ses institutions, le tout supporté par une économie forte et adaptée aux réalités actuelles.

On peut donc voir là, non pas des voies irréconciliables, mais une différence de dimension et de perspective selon que l'on se situe dans l'un ou l'autre ordre de gouvernement, ce qui rend les relations fédérales-provinciales problématiques à plus d'un point de vue. Ce propos pourrait être illustré par plusieurs exemples tirés de divers secteurs d'activités. Nous n'en retiendrons que quelques uns dans le dossier qui nous préoccupe ici.

Le Québec veut promouvoir l'usage du français dans le secteur du développement technologique avec toutes les contraintes que cela comporte au niveau des relations internationales; alors que le Gouvernement fédéral s'insère sans contrainte dans un développement technologique effectué le plus souvent en anglais.

Un autre exemple se situe dans le domaine de la mobilité des personnes. La caractéristique linguistique et culturelle spécifique du Québec apporte des conditions particulières dans le

cadre des échanges d'étudiants et de la mobilité de la main-d'oeuvre. Relativement à ce problème, les préoccupations pratiques fédérales et québécoises ne sont pas du tout les mêmes.

Un troisième exemple concerne la formation de la main-d'oeuvre. Pour répondre notamment à ses caractéristiques propres en matière de droit, le Québec se doit d'avoir un enseignement professionnel spécifique et des conditions d'agrément de la profession adaptées au contexte. Le Gouvernement fédéral au contraire va favoriser une harmonisation professionnelle qui permette une plus grande mobilité de la main-d'oeuvre.

En définitive, on peut dire que malgré une apparente cohérence d'objectifs entre le Fédéral, les provinces et le Québec, une différence fondamentale est introduite par la notion de société distincte qui donne aux objectifs québécois, non seulement une coloration particulière, mais nécessite, en outre, des stratégies de réalisation nettement spécifiques.

2.0 Une analyse de l'évolution de l'attitude fédérale dans ses dépenses de transferts

S'appuyant sur ses compétences constitutionnelles, le Québec, société distincte, entend maîtriser et gérer les paramètres qui influencent son système éducationnel.

Le Gouvernement fédéral, dans la mesure où il investit dans le système par des dépenses de transferts, constitue un important facteur extérieur d'influence. L'existence d'investissements, leur montant et les modalités d'attribution sont déterminants pour évaluer la portée de l'intervention fédérale.

Pour examiner la question sans subjectivité politique, on se placera volontairement dans une perspective réductionniste où les deux gouvernements sont considérés comme des paliers administratifs d'un gouvernement unitaire.

La question se pose alors de la façon suivante: le mode d'intervention administratif et financier du Gouvernement fédéral vis-à-vis des provinces et plus particulièrement du Québec, présente-t-il des tendances au centralisme suffisamment importantes pour limiter la latitude de gestion au plan provincial et risquer de porter une atteinte significative à la spécificité de l'éducation québécoise?

1° L'approche fédérale est de plus en plus structurante dans ses conditions

Pour pouvoir formuler une telle affirmation, il faut avoir analysé les différentes modalités d'attribution des transferts selon deux axes:

- l'axe des récepteurs des subsides,
- l'axe des conditions d'attribution des subsides.

C'est sur ces deux axes qu'est construite la grille de latitude illustrée aux tableaux 1 et 2 qui présentent deux extrêmes selon une diagonale: d'un côté, le transfert est fait sans condition ni désignation de programmes et à l'instance la plus élevée de la province, la latitude est alors optimale; un degré de latitude supérieure ne peut être obtenu qu'avec un financement complet par transfert de points d'impôt.

De l'autre côté, le transfert est assorti de conditions et de vérifications et adressé directement au citoyen de bout de ligne; dans ce cas, la latitude provinciale est nulle et le contrôle du pourvoyeur maximal.

En classant les subventions reçues en 1986 par le Québec sur cette grille, la situation est rapidement analysable (bien que toute classification reste dangereuse à cause du jugement discrétionnaire qu'elle contient).

TABLEAU no 1

INSTRUMENT D'ANALYSE DES MODES D'ATTRIBUTION DES SUBVENTIONS FÉDÉRALES AU QUÉBEC

Nature / Récepteur	Presque totalement inconditionnel	Relativement conditionnel	Totalement conditionnel
Gouvernement provincial	▸Latitude administrative ▸Cohérence provinciale alignée sur les besoins de la province		▸Pas de latitude administrative ▸Cohérence provinciale imposée de l'extérieur par les critères d'attribution
Établissements	▸Responsabilité de gérer les impacts provinciaux ▸Pas de contrainte administrative pour le gouvernement provincial ▸Pas de possibilité de gestion de réseau provincial		▸Pas de responsabilité de gérer les impacts au niveau du gouvernement provincial ▸Cohérence administrative interne au programme imposée de l'extérieur sans possibilité d'ajustement avec les autres interventions gouvernementales provinciales
Individus	▸Pas de cohérence provinciale institutionnelle ▸Pas de contrainte administrative pour les provinces et les établissements mais pas de cohérence possible au niveau établissement et province		▸Cohérence administrative imposée de l'extérieur sans possibilité d'intervention intermédiaire des niveaux établissement-gouvernement provincial

Latitude croissante ↖ ↘ décroissante

Presque totalement inconditionnel: ne définit pas le programme visé et la clientèle

Relativement conditionnel: définit le programme visé, la clientèle et les objectifs visés

Totalement conditionnel: définit le programme, la clientèle et les modes d'attribution et de vérification

Tableau no 2

CLASSEMENT DES PROGRAMMES DE SUBVENTIONS FÉDÉRAUX DANS LA GRILLE D'ANALYSE DE LATITUDE (ÉDUCATION/QUÉBEC)

	Presque totalement inconditionnel	Relativement conditionnel	Totalement conditionnel
Gouvernement provincial	▸FPE (Éducation)-Financement des programmes établis dans le domaine de l'enseignement post-secondaire (→)	▸Langues officielles ▸Aide aux étudiants	▸FPA - Formation professionnelle des adultes (↓)
Établissements			▸Études canadiennes ▸Centres d'excellence ▸Subventions d'appareillage ▸Caisses d'accroissement des compétences
Individus			▸Subventions de recherche ▸Bourses ▸Contrats ▸Étudiants étrangers (↑)

(↑) (↓) (→) : Tendance au glissement vers la situation voisine.

Comme on peut le constater, la plupart des transferts fédéraux à l'intention du Québec se situent dans des programmes conditionnels. Sauf le FPE, mais on assiste à son sujet à des glissements (fixation d'objectifs et de taux de répartition santé-éducation).

En termes de mode d'attribution des transferts fédéraux, on peut donc détecter une certaine forme d'intervention structurante.

2° Les chiffres n'apportent pas de preuves mais des présomptions

En analysant l'évolution des crédits attribués aux provinces par le Gouvernement fédéral et plus particulièrement au Québec, on peut tirer les conclusions suivantes:

1- Malgré les politiques d'austérité fédérales, il n'est pas possible de dire que les dépenses fédérales dans le domaine postsecondaire aient décru.

Les chiffres fournis au Chapitre I montrent une croissance tant au Canada qu'au Québec, pour la plupart des programmes...

2- ... mais le taux de croissance du programme le moins conditionnel (le FPE) n'a pas été aussi élevé qu'il aurait dû être par suite de l'application par le Gouvernement fédéral de plusieurs mesures de plafonnement qui témoigneraient du désengagement fédéral:

. abandon de la garantie de recettes dont l'impact s'est fait sentir à partir de 1982;

. partage de la contribution fédérale entre santé et éducation avec plafonnement de ce domaine à 6% en 1983-84 et 5% en 1984-85;
. mise en vigueur de la Loi C-96 à partir du 1er avril 1986, qui a modifié le taux d'indexation du FPE.

Ces trois mesures auraient eu pour effet de soustraire au Québec un montant de 1 616 500 000 $[16] de 1982-1983 à 1986-1987.

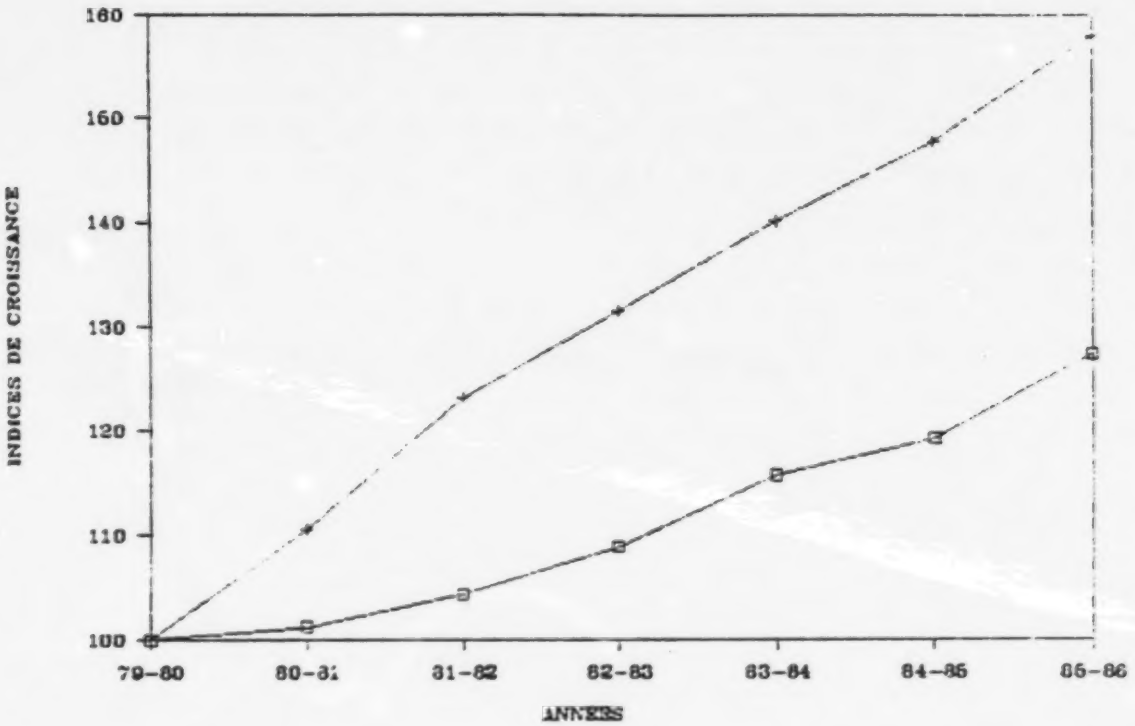
Si on fait une extrapolation de ces montants au niveau canadien, le Gouvernement fédéral se serait ainsi épargné une dépense d'environ 6,5 milliards de dollars. On peut se demander si ces montants épargnés ont servi à financer le déficit fédéral ou à financer de nouveaux programmes plus directs, plus structurants, plus visibles. L'analyse suivante ne nous apporte pas de réponses totalement claires.

3- Les crédits détournés du FPE ont peut-être été partiellement affectés à des programmes plus structurants:

Le graphique numéro 1 établit une comparaison entre le taux de croissance du FPE et le taux de croissance de l'ensemble des autres programmes récurrents plus conditionnels; le glissement de ces montants n'est pas évident puisque rien ne permet d'affirmer qu'au Québec la perte de 1,6 milliards depuis 1982 ait rendu possible l'augmentation du financement d'autres programmes.

Graphique no 1

FPE VS SUBVENTIONS CONDITIONNELLES



□ Subventions conditionnelles

- Recherche
- FPA
- Bilinguisme
- Aide financière aux étudiants

\+ FPE

Par ailleurs, il faut reconnaître qu'entre 1982 et 1987, un nombre important de mesures spectaculaires mais souvent ponctuelles ont été annoncées par le Gouvernement fédéral. Le tableau 3 en donne des exemples.

TABLEAU 3

DIVERS PROGRAMMES FÉDÉRAUX RÉCENTS

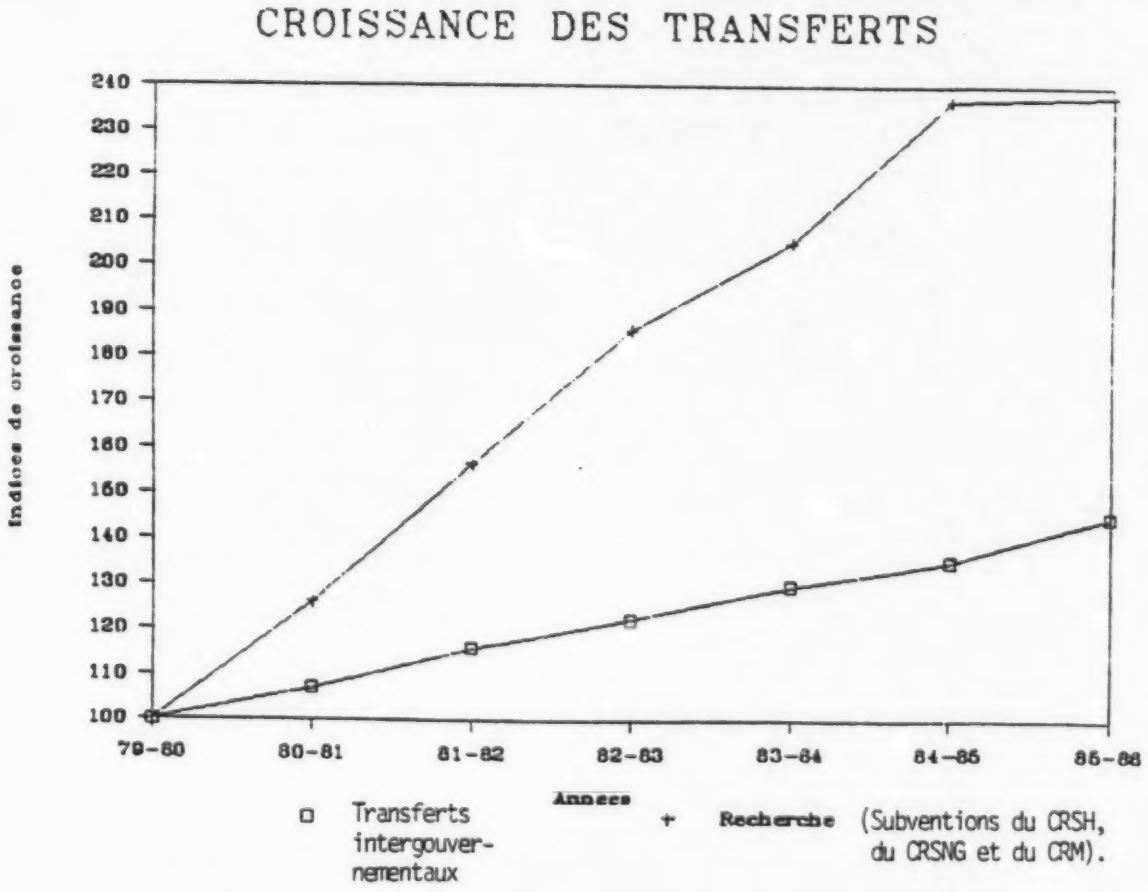
Titre du programme	Date d'application	Montant pour le Québec (en millions $)	Montant pour le Canada (en millions $)
Les centres de spécialisation	1984	5,7	25,
La caisse d'accroissement des compétences	1982-1985	46,2	200,
Les chaires d'études féminines et multiethniques	1982-1987	0,5	2,5
Les études canadiennes	1984-récurrents	?	3,/an
Les bourses de la francophonie	1987-1992	?	30, /5 ans
Les centres d'excellence et bourses	1988-1993	?	1 300, /5 ans

Il s'agit donc d'un milliard et demi à deux milliards (au niveau canadien) que le Gouvernement fédéral a dû récupérer quelque part. Il est possible de penser à un glissement partiel du FPE vers ces programmes d'intervention directe.

4- Enfin, il est possible de constater que les transferts intergouvernementaux ont connu, à partir de 1984, une croissance beaucoup plus lente que les transferts directs aux particuliers qui eux continuaient, voire accéléraient, leur taux de croissance.

Le graphique suivant illustre cette tendance en comparant les indices de croissance des subventions de recherche à ceux des programmes de transferts intergouvernementaux au Québec.

Graphique no 2



Ces différentes observations et présomptions permettent de dire que la situation reflète des tendances structurantes. Les conséquences possibles sont inhérentes à toute approche à tendance centralisatrice:

- prise en considération insuffisante des réalités provinciales et nivellement national;
- distorsion entre les politiques nationales et les politiques provinciales au profit de l'intérêt pan-canadien;
- actions potentiellement difficiles à reconcilier avec les priorités provinciales;
- création de contraintes pour le Gouvernement provincial qui doit prendre en charge les conséquences financières des actes amorcés par le Gouvernement fédéral, telles que les frais indirects de recherche et la poursuite des projets de courte durée entrepris par le fédéral;
- discrédit du Gouvernement provincial auprès de l'usager final des subventions;
- etc.

En se plaçant donc strictement sur un plan administratif, l'action actuelle du Gouvernement fédéral et ses tendances centralisatrices, même dans un contexte de dialogue et de coopération mutuelle, sont critiques pour toute province et sont particulièrement injustifiées pour une province comme le Québec qui historiquement a fait un effort significatif pour l'enseignement postsecondaire.

Pour savoir si le domaine de l'enseignement postsecondaire est le seul à subir cette tendance de plus en plus structurante, un examen rapide dans les pages suivantes d'un autre domaine d'intervention fédérale a été réalisé.

3.0 La comparaison avec un autre domaine d'intervention fédéral: la santé et les services sociaux.

Comme nous l'avons fait pour le secteur de l'éducation, nous présenterons schématiquement les principales interventions du Gouvernement fédéral dans le secteur de la santé et des services sociaux à l'aide du tableau no 4.

Nous tenterons ainsi de voir si dans ces deux domaines d'activités le Gouvernement fédéral s'est comporté de la même façon, si les tendances sont comparables (inconditionnelles - conditionnelles) compte tenu qu'ils ont sensiblement la même envergure en termes de contenu et de financement.

À partir de cette comparaison, on pourra confirmer le diagnostic sur la stratégie fédérale dans les paiements de transferts.

Tableau no 4

CLASSEMENT DES PROGRAMMES DE SUBVENTIONS FÉDÉRAUX DANS LA GRILLE D'ANALYSE DE LATITUDE (SANTÉ SS/QUÉBEC)

	Presque totalement inconditionnel	Relativement conditionnel	Totalement conditionnel
Gouvernement provincial		FPE (Santé) - Financement des programmes établis dans le domaine de la santé (→)	▸ RAPC - Régime d'assistance publique du Canada ▸ LRPI - Loi sur la réadaptation professionnelle des invalides * ▸ LJC - Loi des jeunes contrevenants *
Établissements			Subventions reliées à l'hygiène
Individus			Sécurité vieillesse/ Supplément de revenus garantis

(→) : Tendance au glissement vers la situation voisine

* Ces programmes n'ont pas encore fait l'objet d'entente officielle.

3.1 Les subventions transitant d'un Gouvernement à l'autre

3.1.1 Le financement des programmes établis (FPE)

Le Gouvernement et les provinces se sont entendus en 1977 pour que la contribution fédérale au titre de l'enseignement postsecondaire et de la santé prenne la forme d'un financement global, non relié directement aux coûts des programmes. Les provinces pourraient après cette date utiliser les sommes à leur guise sous réserve du respect de certaines normes nationales dans le secteur de la santé.

Pour donner une idée de l'ampleur de ce programme, disons que le Québec a reçu près de trois milliards de dollars[17] en 1985-1986 de contributions en espèces et en points d'impôts transférés. Pour l'ensemble du Canada, le FPE-Santé représente 11,2 milliards de dollars[18] pour la même période.

Depuis le début des accords en 1977, certaines actions sont venues modifier le FPE-Santé et sous certains égards, le rendre davantage conditionnel. Ainsi:

- déjà en 1982, le Gouvernement fédéral récupéra l'équivalent en espèces du dédommagement au titre de la garantie de recettes incorporée au FPE;
- le 17 avril 1984, la Loi canadienne sur la santé (C-3) vint "établir des conditions d'octroi (gestion publique, intégralité, universalité, transférabilité, accessibilité) et de versement du plein montant prévu à la loi de 1977 à l'égard des services de santé assurés et des services complémentaires de santé fournis en vertu de la loi d'une province"[19]. C'est donc dire qu'une province qui pratiquerait, par exemple, la surfacturation ou exi-

gerait des frais modérateurs se verrait imposer des pénalités allant de la retenue à la suspension de l'aide fédérale;

- le 12 avril 1984, la Loi C-12 est adoptée; elle édicte que désormais les budgets consacrés à l'enseignement postsecondaire et à la santé seront distincts; ces deux secteurs se verront désormais attribués respectivement 32,1% et 67,9% de l'aide fédérale au chapitre du FPE;
- la Loi C-96 est en vigueur depuis 1986 et elle touche tant le domaine de la santé que celui de l'enseignement postsecondaire. Cette législation a mis un terme au lien existant depuis 1977 entre l'évolution de la contribution fédérale au FPE et la croissance du PNB; désormais le taux de croissance sera celui du PNB amputé de 2%; il est cependant prévu que le Gouvernement fédéral assurerait aux provinces une garantie partielle dans l'hypothèse où une récession économique surviendrait et où la contribution totale au FPE consécutive au processus de désindexation croîtrait à un rythme inférieur à l'inflation.

3.1.2 Régime d'assistance publique du Canada (RAPC)

Le régime d'assistance publique du Canada est une loi du Parlement du Canada qui permet au Gouvernement fédéral de signer des ententes avec les provinces afin de partager les coûts des programmes d'assistance publique et de service de bien-être.

Le Québec a récupéré de ce régime 1,5 milliard de dollars pour l'année 1984-1985 (donnée la plus récente).

La direction des ententes fédérales-provinciales du MSSS négocie continuellement cette entente qui est très complexe dans son application. Les conditions du RAPC sont nombreuses et sont liées, entre autres, à la clientèle, aux objectifs et aux activités.

Pour approfondir ce dossier, nous pourrons nous référer au document administratif du MSSS cité en référence[20].

3.1.3 Loi sur la réadaptation professionnelle des invalides (LRPI)

Le Québec n'a pas encore signé d'entente en vertu de cette législation. Lorsque conclu, cet accord pourrait rapporter à la province deux millions de dollars par année, et dix millions de dollars, les années suivantes.

Ce programme est classé comme conditionnel.

Étant donné que les négociations ne sont pas terminées, les documents relatifs à cet accord ne sont pas encore disponibles. Les quelques renseignements obtenus ont été fournis par des fonctionnaires de la direction des ententes fédérales-provinciales du MSSS; le projet d'entente laisse présager une entente qui sera assortie de nombreuses conditions.

3.1.4 Loi des jeunes contrevenants (LJC)

L'accord fédéral-provincial est en voie d'être signé. Il signifiera pour le Québec une entrée de fonds de 110 millions pour la période 1984-1988. Le Québec est la dernière province à officialiser cette entente avec le Gouvernement fédéral.

Ces renseignements ont été puisés auprès de fonctionnaires de la direction des ententes fédérales-provinciales du MSSS. Les documents officiels seront disponibles après la signature de l'entente. Sans connaître les termes de l'entente, nous pouvons classer ce programme comme étant conditionnel en nous basant sur sa nature et son objet qui vise un secteur très spécifique.

3.2 Les subventions transitant du Gouvernement fédéral aux établissements

D'après les fonctionnaires du MSSS, cette aide fédérale représenterait environ six millions de dollars par année et serait octroyée dans un domaine particulier, l'hygiène. C'est donc une subvention de type conditionnel.

3.3 Les subventions transitant du Gouvernement fédéral vers les individus

Il s'agit essentiellement du régime de sécurité de la vieillesse et du supplément de revenus garantis qui assure à chaque citoyen du Canada un montant de 310,66 $ par mois ainsi qu'un supplément de 369,21 $ (maximum) pour les personnes dans le besoin.

C'est évidemment un programme que l'on doit classer dans la colonne conditionnelle.

*** *** ***

Nous remémorant le Tableau no 4 , nous pouvons conclure que la majorité des subventions fédérales transite directement du Gouvernement fédéral au Gouvernement québécois; de plus, les sommes en cause sont importantes (plus de quatre milliards de dollars au titre d'ententes paraphées). Les subventions reçues par les établissements ne le sont que pour un domaine particulier (l'hygiène) et seul le programme de la Sécurité de la vieillesse s'adresse directement aux individus.

Quant à la qualification des subventions, elles apparaissent pour certains comme nettement conditionnelles; pour certains autres, elles ne seraient soumises qu'à des "restrictions définitionnelles".

De toute manière la philosophie du FPE se voulait au départ de tendance inconditionnelle; le secteur de la santé s'est vu imposer un encadrement et des conditions strictes dès le début des accords de 1977 et cela s'est poursuivi jusqu'à maintenant comme en font foi les pages précédentes. Comment donc expliquer que le secteur de la santé soit soumis de façon si manifeste aux volontés du Gouvernement fédéral? Certains éléments de réponse se trouve peut-être au plan constitutionnel où les deux ordres de gouvernements se partagent les responsabilités dans ce secteur, non sans difficulté d'ailleurs.

Comme l'explique les auteurs du Traité de droit de la santé et des services sociaux [21], les gouvernements ont contourné les difficultés constitutionnelles en se donnant un cadre précis d'action adoptant des législations et signant nombre de protocoles, ententes et accords de plus en plus "serrés" dans le domaine de la santé et des services sociaux.

4.0 L'analyse du contexte constitutionnel

Tout en ne perdant pas de vue notre objectif qui est d'identifier pour le Québec des positions valables face à l'intervention du Gouvernement fédéral dans le domaine de l'enseignement postsecondaire, nous aborderons maintenant quelques éléments du contexte constitutionnel. La réalité canadienne et québécoise à cet égard présente deux aspects dont nous devons tenir compte.

D'une part, dans la Confédération canadienne, on reconnaît aux provinces une compétence exclusive et explicite en matière d'éducation, en vertu de l'article 93 de la Loi constitutionnelle de 1867; au cours des ans, des discussions ont été soulevées relativement au fait de savoir si le terme "éducation" de ce texte comprenait les concepts d'enseignement supérieur et de recherche. Même s'il ne les mentionne pas expressément, (il faut se reporter aux réalités de l'époque) il ne fait plus de doute aujourd'hui que le terme "éducation" inclut l'enseignement supérieur et les universités. Quant à la recherche, il semble que la frontière soit plus délicate à délimiter. Ainsi, comme le rapporte les auteures du Droit de l'enseignement supérieur[22], certains "ont voulu voir dans la recherche une activité distincte de l'enseignement que ses retombées extra-universitaires qualifiaient comme une entité spécifique relevant du pouvoir de dépenser ou de la compétence résiduelle". Par contre, ces mêmes auteures nous font une éloquante démonstration du fait que la recherche relève de la compétence des provinces.

D'autre part, le Gouvernement fédéral par son pouvoir de dépenser, contribue de façon appréciable au financement des ac-

tivités d'enseignement et de la recherche universitaire. C'est sur ce point que nous nous attarderons dans le texte qui suit.

- Avant 1982

Si les provinces peuvent s'appuyer assez solidement sur le partage de juridiction dicté par la Constitution pour soutenir leurs actions, il en va tout autrement lorsque les autorités fédérales dépensent les impôts perçus dans des secteurs attribués aux provinces, ce qu'il est convenu d'appeler le pouvoir de dépenser. Sur cette question, l'état du droit actuel est incertain. Les divergeances d'opinion des juges La Forest et Beetz en sont la preuve (nous référons à des opinions émises avant qu'ils soient juges à la Cour suprême); elles se résument ainsi: sans entrer dans les détails, disons que le juge La Forest considère que le pouvoir de dépenser du fédéral dans les domaines de juridictions provinciales est constitutionnel. Au contraire, le juge Beetz est d'avis que les dépenses fédérales qui se font dans des secteurs d'activités de compétence provinciale sont inconstitutionnelles[23]. Dans l'éventualité où le problème serait un jour clairement posé à la Cour suprême, on ne peut donc pas prévoir quelle opinion l'emporterait. La question du pouvoir de dépenser a été soulevée dans un certain nombre de litiges, mais leurs conclusions ne s'appliquent pas directement à notre étude. Le pouvoir de dépenser qui est un acte de l'exécutif ne semble pas, dans la pratique, lié au domaine de compétence. En fait, ce que l'on observe, de façon générale, c'est que le Gouvernement fédéral s'est servi et se sert encore de ce pouvoir pour agir dans plusieurs domaines sans tenir compte des compétences reconnues aux provinces. Lorsqu'il fait miroiter la possibilité de distribuer de gros sous, certaines d'entre elles sont moins orthodoxes relativement à leur champ exclusif.

- L'article 36 de la Loi constitutionnelle de 1982

Cet article se lit comme suit:

Péréquation et inégalités régionales

"36.(1) Sous réserve des compétences législatives du Parlement et des législatures et de leur droit de les exercer, le Parlement et les législatures, ainsi que les gouvernements fédéral et provinciaux, s'engagent à:

a) promouvoir l'égalité des chances de tous les Canadiens dans la recherche de leur bien-être;
b) favoriser le développement économique pour réduire l'inégalité des chances;
c) fournir à tous les Canadiens, à un niveau de qualité acceptable, les services publics essentiels."

Relativement aux incertitudes et aux questions des derniers paragraphes, cet article de la Loi de 1982, vient au moins confirmer le droit du Gouvernement fédéral de dépenser dans des domaines de juridictions provinciales, s'il le fait au moyen de la péréquation, qui constitue véritablement un paiement inconditionnel. La péréquation en effet laisse théoriquement aux provinces toute latitude de dépenser les sommes reçues où et comme elles le désirent. Cet article, on en convient n'a pas soulevé beaucoup de vagues; il rassure les provinces autonomistes et laisse un répit au Gouvernement fédéral sans toutefois le satisfaire entièrement, compte tenu que la péréquation ne lui permet pas le droit de regard qu'il voudrait.

- L'Accord du Lac Meech

Il faut d'abord dire que l'Accord du Lac Meech n'a pas encore fait l'objet d'approbation de la part de toutes les provinces.

Dans l'hypothèse où il ne serait pas signé, le droit resterait dans l'état actuel et seul un litige devant la Cour suprême pourrait fournir une certitude quant à la légitimité ou non du Gouvernement fédéral d'intervenir dans des domaines de juridictions exclusivement provinciales.

Maintenant examinons l'hypothèse où cet Accord serait approuvé. Il est proposé à l'article 7 de celui-ci d'ajouter à la Loi constitutionnelle de 1867 l'article 106A qui se lit comme suit:

> 7. La même loi est modifiée par insertion, après l'article 106, de ce qui suit:
>
> "106A(1) Le Gouvernement du Canada fournit une juste compensation au gouvernement d'une province qui choisit de ne pas participer à un programme national cofinancé qu'il établit après l'entrée en vigueur du présent article dans un secteur de compétence exclusive provinciale, si la province applique un programme ou une mesure compatible avec les objectifs nationaux.
>
> (2) Le présent article n'élargit pas les compétences législatives du Parlement du Canada ou des législatures des provinces."

Tel que rédigé, nous sommes amenés à penser que l'article 106A consacrerait véritablement (lorsqu'en vigueur) le pouvoir de dépenser du Gouvernement fédéral dans les domaines réservés aux provinces; ainsi donc il le "constitutionaliserait" et les provinces seraient en quelque sorte subordonnées au palier fédéral, ce qui modifierait substantiellement les règles du jeu.

Aussi le fait de soumettre les provinces aux objectifs nationaux constitue une condition de taille imposée aux provinces: "[...] La province applique un programme ou une mesure compatible avec les objectifs nationaux". Si elles ne veulent pas être pénalisées, elles devront se rallier à des orientations ... qu'elles n'auront pas définies au départ. On se rend compte qu'en plus des questions de principe, les provinces auront à manoeuvrer avec des questions de compatibilité d'objectifs (voir chapitres relatifs aux objectifs).

Le paragraphe 2 de ce même article offre-t-il une garantie suffisante à la sauvegarde des compétences provinciales et annihile-t-il les réserves exprimées dans les lignes précédentes? À notre avis, la formulation choisie, qui se lit comme suit: "le présent article n'élargit pas les compétences législatives du Parlement du Canada ou des législatures des provinces" est nettement moins favorable aux provinces que le texte proposé par le Québec (refusé d'ailleurs) qui se lisait comme suit: "sous réserve des compétences législatives du Parlement et des législatures et de leur droit de les exercer".

Nous ne serons fixés sur les impacts réels de cet Accord que dans quelques années (toujours dans la perspective où ils seront adoptés). Plusieurs facteurs pourront influencer la portée de ces dispositions constitutionnelles: l'intensité et la fréquence avec laquelle elles seront appliqués, l'importance qu'elles revêteront auprès des gouvernements et de la population, l'interprétation judiciaire qui en sera faite, etc.

Le pouvoir de dépenser, s'il a apporté de la souplesse à la Confédération canadienne en donnant au Gouvernement fédéral

la possibilité d'agir dans des domaines de juridictions provinciales et au moment qu'il juge opportun, peut également être un instrument qui modifie le partage constitutionnel et par conséquent diminue les responsabilités des provinces dans leurs compétences exclusives.

En signant l'Accord du Lac Meech, le Québec qui était historiquement autonomiste, était-il conscient des impacts à court, moyen et long termes? Économiquement, l'attitude du Québec se comprend mais, compte tenu du secteur stratégique que constitue l'enseignement postsecondaire et ses liens évidents avec ce qui constitue sa spécificité, il devra être très vigilant pour préserver ce qui sera laissé aux provinces dans le nouveau contexte fédéral-provincial, qu'il a lui-même contribué à créer ...

5.0 L'identification des forces en présence

Dans le contexte des relations fédérales-provinciales, les acteurs sont nombreux. Outre les deux ordres de gouvernement, en tant que tel, il faut tenir compte des autres provinces, des associations et d'organismes tel le Conseil des ministres de l'éducation du Canada (CMEC).

5.1 Les autres provinces

Dans le contexte des relations fédérales-provinciales, les positions différentes des provinces sont conditionnées par la diversité de leur système d'éducation et par le niveau de leur développement économique. Si quelques provinces ont manifesté à un moment quelconque une certaine forme d'autonomie, elles n'ont pas comme le Québec une préoccupation aussi aiguë de préserver ce qui constitue pour lui les éléments d'une société distincte. Aussi leur attitude peut varier d'un dossier à l'autre selon l'intérêt qu'elles y trouvent; elles sont souvent pragmatiques et méfiantes les unes vis-a-vis des autres.

Les quelques tendances dégagées ici traduisent le comportement changeant et dissemblable des provinces relativement à l'obtention de subsides fédéraux.

- Les provinces de l'est du pays étant plus pauvres, il est plus facile pour le Gouvernement fédéral de les influencer selon ses priorités; leur grande dépendance à l'égard d'Ottawa est évidente dans certains dossiers; elles auraient de plus quelques difficultés à accepter un leadership exercé par les provinces centrales.

- Les provinces de l'ouest se méfient de la force du Canada central et craignent que le Québec et l'Ontario s'accaparent la majorité des subsides fédéraux. L'Alberta a eu selon les

époques des attitudes différentes: elle fut autonomiste à certains moments; à certains autres, elle a cherché à être l'alliée du Québec. Quant à la Colombie Britannique, sa ligne de conduite est plus ambiguë.

- La province riche de l'Ontario pourrait se permettre d'être plus indépendante vis-à-vis des tranferts, mais ses points de vues correspondent souvent à ceux du Gouvernement fédéral. Elle constitue un concurrent féroce pour le Québec dans un certain nombre de dossiers, mais elle peut aussi être son alliée sur certains autres. Compte tenu d'un certain nombre d'éléments, l'Ontario reste la province la plus comparable au Québec.

Cette situation nous démontre que face au Gouvernement fédéral les forces des provinces sont dispersées; elles acceptent de négocier sur un plan multilatéral lorsque des principes sont en jeux. Dès qu'apparaissent des intérêts financiers, elles préfèrent généralement se diviser et négocier bilatéralement. Cette façon d'agir facilite l'arbitrage du Gouvernement fédéral qui peut imposer ses idées. Si donc les alliances entre les provinces ne peuvent exister que de manière conjoncturelle et dans un nombre restreint de dossiers, le Québec se doit d'autant plus de définir une position forte pour rencontrer toutes les éventualités.

5.2 Les associations

Les principales associations réunissant des institutions, telle l'Association des universités et collèges du Canada (AUCC), ou des groupes d'individus, tels l'Association canadienne des professeurs d'universités (ACPU), l'Association canadienne du personnel administratif des universités (ACPAU), la Fédération canadienne des étudiants (FCE) ainsi qu'un certain nombre de sociétés savantes telles que la Fédération canadienne des sciences sociales, la Fédération canadienne des études humaines, etc. constituent des forces relatives dans l'organisation des relations fédérales-provinciales.

Les associations, qui agissent comme groupe de pression, sont avant tout vouées à la promotion des intérêts de leurs membres; leur vision des dossiers est en général corporatiste et pancanadienne, ce qui rend difficile leur implication au niveau provincial dans une négociation avec le Gouvernement fédéral.

En général, elles ont avec ce dernier des contacts fréquents et une forte écoute particulièrement de la part du Secrétariat d'État. Cette attitude peut se comprendre: il est préférable, en effet de maintenir simultanément plusieurs bailleurs de fonds qui leur garantissent un certain degré d'indépendance et la possibilité d'appliquer des stratégies complémentaires vis-à-vis de ceux-ci.

Les Ontariens ont au sein de ces associations une forte représentation, alors qu'elle semble beaucoup plus limitée pour les Québécois. En effet, les membres québécois de ces associations ne paraissent pas exercer une grande influence au sein de ces groupes, sauf peut-être à certains moments au sein de l'AUCC et de l'ACPU, le Québec étant présent au sein de cette dernière par l'intermédiaire de la FAPUQ (Fédération des associations de professeurs des universités du Québec).

5.3 Le rôle du CMEC

Le CMEC est un organisme qui rassemble les ministres responsables de l'éducation des secteurs primaire, secondaire et enseignement supérieur. Il est supporté par des comités de sous- ministres et une infrastructure administrative, et dispose d'un budget annuel de près de 3 millions de dollars qui provient partiellement des provinces et partiellement du fédéral (pour l'administration de transferts).

Récemment, il a créé deux sous-comités, au niveau des sous- ministres-adjoints qui programment séparément les activités du CMEC dans les domaines primaire et secondaire d'un côté et post-secondaire de l'autre.

Le CMEC tient deux réunions de ministres et deux réunions de sous-ministres par année. Il maintient des relations suivies avec le Secrétariat d'État du Canada, le ministère de la Science et de la Technologie, celui de la Formation de la main-d'oeuvre, celui des Affaires extérieures, etc.

De plus, au niveau politique, il invite de plus en plus fréquemment le Gouvernement fédéral à des séances spéciales. Ce dernier s'est montré très intéressé, allant jusqu'à provoquer de telles réunions dans certains cas. Enfin les réunions du CMEC bénéficient de visibilité: les média en font largement état. Il est donc bien placé pour influencer les politiques fédérales dans un domaine où celui-ci n'a pas juridiction.

Le CMEC a d'ailleurs déjà bloqué deux projets fédéraux: celui des langues officielles en 1978 qui a permis ultérieurement la négociation d'une entente multilatérale en 1983 (laquelle est actuellement en cours de renégociation) et plus récemment, celui des droits d'auteurs qui a occasionné un alignement idéologique des provinces pour bloquer le projet de loi fédéral.

Au cours des années, le Québec a été présent au sein de cet organisme; son intérêt dépend évidemment de la nature et de l'importance des dossiers.

On abordera maintenant les différents rôles qu'il est possible au CMEC de jouer. D'abord relativement à certains dossiers, le CMEC apporte déjà son support administratif et technique auprès des provinces, en vue de préparer des négociations bilatérales avec le Fédéral. De plus, le CMEC pourrait aussi être appelé dans l'avenir à négocier des ententes-cadre au nom des provinces. Le CMEC peut être une instance très intéressante et très bien placée pour exercer une certaine pression sur les modes de pratique fédéraux en forçant le gouvernement central à abandonner ou retarder certains projets. Mais cet organisme a des limites dont il faudra tenir compte lorsque ses services seront requis.

En effet, étant donné que le CMEC a été pensé comme un forum d'échanges inter-provinciaux, il ne dispose pas de structure spécialisée en finance, en fiscalité, pas plus qu'en négociation. Les quelques occasions de consensus se sont toujours situées au plan des principes très généraux ne représentant pas d'impact financier pour les provinces. Son mode de fonctionnement est donc surtout de type réactif quant à l'ensemble des dossiers.

Parmi les dossiers étudiés par les membres du CMEC, et qui ont fait l'objet d'un certain consensus de la part des provinces, citons le dossier des normes et évaluation, celui des données statistiques et celui de l'alphabétisation des adultes.

Dans un certain nombre d'autres dossiers, il peut être intéressant pour les provinces d'utiliser le CMEC dans la mesure où une telle démarche peut limiter l'arbitraire du Gouvernement fédéral. Il faudra cependant demeurer prudent dans les rôles qui pourront lui être attribués afin d'éviter qu'il ne devienne un super ministère de l'Éducation.

Il faudrait plutôt lui conserver son rôle de forum d'échanges, de véhicule de communication avec le Fédéral, à l'occasion, et éventuellement, quand le sujet s'y prête vraiment, de lieu de médiation interprovinciale en vue d'établir des ententes-cadre ou de convenir de stratégies communes vis-à-vis du Fédéral.

RÉFÉRENCES

1. Camil LAURIN, Discours et allocutions.
-L'avenir des universités québécoises: vers une politique des universités, février 1981.
-Conférence de presse sur le programme d'actions gouvernementales à l'égard des universités, décembre 1983.
-L'éducation 1981-1982: discerner l'essentiel.
-L'éducation 1982-1983: maintenir le cap, mai 1982.
-Politique de recherche au ministère de l'Éducation, avril 1982.
-Les rendez-vous de l'avenir, mai 1983.

2. Yves BÉRUBÉ, L'Éducation en 1984-1985: Construire ensemble: notes pour le discours du ministre de l'Éducation Yves Bérubé, à la Commission parlementaire de l'éducation de la main-d'oeuvre sur le financement des universités, son état actuel, ses perspectives, Québec,1984, 20 p.

3. id. Mémoire du ministre de l'Éducation, monsieur Yves Bérubé, à la Commission parlementaire de l'éducation de la main-d'oeuvre sur le financement des universités, son état actuel, ses perspectives, Québec, 1984, 35 p.

4. Claude RYAN, allocutions prononcées par M. Claude Ryan, ministre de l'Enseignement supérieur et de la science, à différentes tribunes:
-Accord d'Ottawa (L'), juin 1987
-Commission parlementaire de l'Éducation sur les orientations et le financement des universités: un premier bilan, octobre 1986
-Coopération entre scientifiques francophones: quelques perspectives, août 1987
-Lancement de la semaine des sciences 1986 à l'École polytechnique de Montréal, novembre 1986
-Lancement officiel des activités du Centre APO Québec et inauguration de la Vitrine électronique 2001, septembre 1987
-Lancement officiel du programme de subventions au démarrage des programmes d'accès à l'égalité en emploi pour les femmes dans les établissements d'enseignement, février 1987
-Libre circulation des personnes et des idées: une perspective québécoise, septembre 1986
-Pavillon de Gatineau et l'avenir de l'enseignement collégial en Outaouais, août 1987
-Recherche en éducation (La): situation et perspectives, mai 1987
-Reconnaissance des apprentissages extra-scolaires (La): une étape importante, janvier
-Secteur science: Perspectives 1987-1988, mai 1987
-Services publics et le "modèle" de l'entreprise privée (Les),octobre 1986
-Système professionnel québécois à l'heure de 1987, novembre 1986
-Université, productivité et imputabilité, mai 1987.

5. Brian MULRONEY, Notes pour une allocution du Premier ministre Brian Mulroney à l'ouverture de la Conférence nationale sur la technologie et l'innovation, Toronto, le 13 janvier 1988, 11 p.

6.a) Canada, SECRÉTARIAT D'ÉTAT, Aide fédérale et provinciale à l'enseignement postsecondaire: rapport au Parlement 1984-1985, Ottawa, 1985, 90, 84 p.

b) id. ,Aide fédérale et provinciale à l'enseignement postsecondaire: rapport au Parlement 1985-1986, Ottawa, 1986, 184, 169 p.

c) id., Aide fédérale et provinciale à l'enseignement postsecondaire: rapport au Parlement 1986-87, Ottawa, 1988, 144, 132 p.

7. Ibid, (1984-85), p. 62.

8. Loc. cit.

9. Loi constituant un programme national de formation professionnelle, SRC 29-30-31, Elizabeth II, chap. 109.

10. Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé, S.C., 1976-77, C.10.

11. Loi constituant un programme national, (Cf. référence no 9).

12. Rapport Rowel Sirois, 1940.

13. Canada, GROUPE DE TRAVAIL PARLEMENTAIRE SUR LES PERSPECTIVES D'EMPLOI POUR LES ANNÉES 80, Du travail pour demain: les perspectives d'emploi pour les années 80, Ottawa, 1981, 180 p.

14. Canada, COMMISSION ROYALE SUR L'UNION ECONOMIQUE ET LES PERSPECTIVES DE DÉVELOPPEMENT DU CANADA, Rapport, Ottawa, Approvisionnements et services Canada, 1985, 3 V, (MacDonald).

15. SECRÉTARIAT D'ÉTAT, op.cit., p. 62.

16. Gérard D. LÉVESQUE, Budget 1987-1988: Discours sur le budget et renseignements supplémentaires, Québec, Min. des finances, 1987, 1 vol., p. 26.

17. BUREAU DES RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES, Programmes et activités fédéraux-provinciaux, Répertoire 1985-1986. p. 203.

18. Rapport du GROUPE D'ÉTUDE DU GROUPE DE TRAVAIL CHARGÉ DE L'EXAMEN DES PROGRAMMES, Programme sur la santé et le sport, novembre 1985, p. 64.

19. Canada, SANTÉ ET BIEN-ÊTRE SOCIAL. La loi sur la santé. Rapport annuel 1984-1985, p. 7.

20. Claude WALLOT, Présentation du cadre de fonctionnement du régime d'assistance publique du Canada (RAPC), Bureau des ententes fédérales-provinciales du MSSS, 1987, 37 p.

21. Andrée LAJOIE, Patrick A. MOLINARI, Jean AUBY. Traité de la santé et des services sociaux. PUM, 1981, pages 43 et 44.

22. Andrée LAJOIE et Michel GAMACHE, Droit de l'enseignement supérieur (document de travail), Montréal, Centre de recherche en droit public, Université de Montréal, 1988, p. 29.

23. Andrée LAJOIE, L'effet de l'entente du Lac Meech sur l'enseignement supérieur, dans Bulletin de l'ACPU, vol. 35, no 1, janvier 1988, pages 5-8.